



JURÍDICO

ALIMENTAÇÃO

ACT
Promoção da **Saúde**

Sumário

Alimentação	03
Tributação	04
Publicidade	08
Regulação pela Anvisa	11
Livros Jurídicos	13



1

ALIMENTAÇÃO

Alimentação

O **Guia Alimentar para a População Brasileira** (Ministério da Saúde/2014), instrumento norteador de políticas públicas, orienta que o consumo de alimentos ultraprocessados deve ser evitado, por se tratarem de produtos não-saudáveis, pobres em nutrientes, ricos em calorias e em nutrientes críticos, como açúcar, sódio e gorduras, relacionados a um maior risco de desenvolver doenças e morte precoce. São exemplos bebidas adoçadas com açúcar ou adoçantes artificiais, pós para refrescos, embutidos, produtos congelados prontos para aquecer, produtos desidratados (como misturas para bolo, sopas em pó, “macarrão” instantâneo e “tempero” pronto), biscoitos recheados, salgadinhos de pacote, dentre outros produtos.



No Brasil, anualmente, **57 mil mortes ocorrem exclusivamente pelo consumo dos ultraprocessados.**

Tributação de alimentos ultraprocessados

A tributação onerosa de alimentos ultraprocessados consiste em importante política pública para redução do consumo desses produtos, com o desestímulo ao consumo em razão do alto preço ao consumidor final. As **evidências científicas** comprovam a nocividade desses produtos e, portanto, a necessidade da adoção da tributação como política pública para inibir o consumo.



A maior tributação de bebidas ultraprocessadas é medida recomendada pela **Organização Mundial de Saúde, pela Organização Pan-Americana de Saúde**, pelo INCA/Ministério da Saúde do Brasil e pelo Conselho Nacional de Saúde, todos organismos nacionais e internacionais que são referência na área de saúde pública, para a redução do consumo e consequente redução das doenças crônicas não transmissíveis, grave problema de saúde pública, que ganhou contornos de epidemia no Brasil e no mundo.

Considerando os malefícios desses produtos, isso se torna um problema de grande magnitude para o Brasil, já que os adultos consomem, em média, quase

62 litros

de bebidas açucaradas por ano,

61,4%

da população tem excesso de peso,

24,3%

estão com obesidade e

10,2%

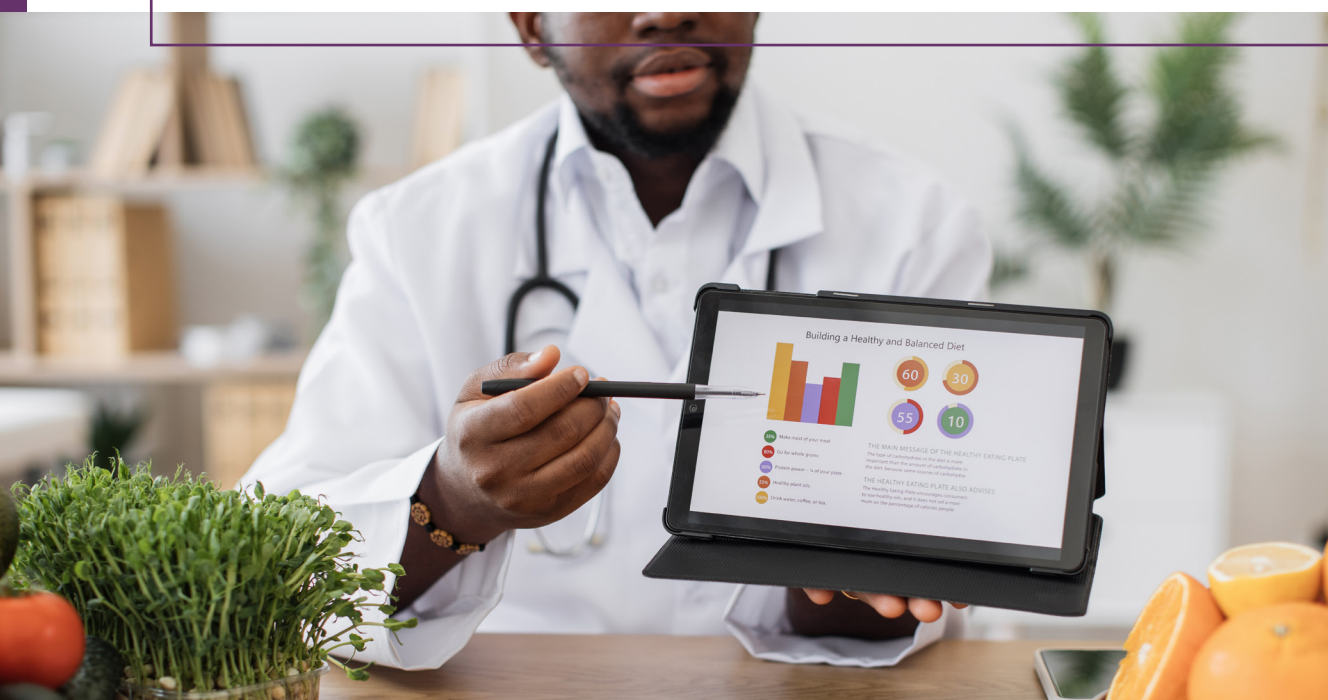
referiram diagnóstico médico de diabetes, segundo o **Vigitel/2023**.



A publicação **Tributação de bebidas ultraprocessadas: bom para a economia, bom para a saúde, bom para a sociedade** traz importante estudo realizado pela FIPE (Fundação Instituto Pesquisas Econômicas/Departamento de Economia da FEA-USP), para entender como a tributação de bebidas ultraprocessadas funcionaria no Brasil, que identificou que o aumento de tributo geraria aumento da arrecadação e do preço final, o que promoveria a substituição do consumo para outras categorias de bebidas mais saudáveis como água, leite e suco natural.



Essas conclusões corroboram com um grande corpo de **evidências de outros países** e estudos de simulação que avaliaram os impactos da tributação de bebidas e alimentos não saudáveis sobre consumo de alimentos, efeito substitutivo e impactos na economia.



Benefícios fiscais para bebidas ultraprocessadas

No país, apesar dos comprovados danos à saúde, há tratamento tributário favorecido para a indústria que promove o consumo dessas bebidas, por meio de excessivos incentivos fiscais que beneficiam corporações multinacionais dentro e fora da Zona Franca de Manaus.

Com benefícios fiscais milionários, as empresas conseguem incrementar o acesso ao consumo com o barateamento do preço final, ao mesmo tempo em que são essas mesmas empresas as maiores remetentes de lucros e dividendos para o exterior. Não há incentivos fiscais semelhantes às bebidas não ultraprocessadas.

“o Estado subsidia o consumo de bebidas notoriamente nocivas à saúde; consumo este que, ao fim e ao cabo, vai resultar em maior despesa pública, em razão do desenvolvimento de doenças crônicas não transmissíveis – diabetes, pressão alta e obesidade são exemplos nesse sentido” (Tathiane Piscitelli, professora da FGV).



A Receita Federal do Brasil apurou, na **Análise da Tributação do Setor de Refrigerantes e Outras Bebidas Açucaradas**, que há excessivo incentivo fiscal na venda dos extratos concentrados oriundos da Zona Franca de Manaus, usados como insumos no processo de industrialização de bebidas ultraprocessadas não alcoólicas, como refrigerantes, sucos e chás de caixinha e néctares. Essa realidade gera distorções tributárias significativas e ônus para o país, que já levou à renúncia fiscal de quase R\$ 4 bilhões de reais anuais.

Há “necessidade de rever nossa estrutura tributária sobre o setor. O primeiro passo para tanto é a revogação dos benefícios fiscais, de modo a eliminar a renúncia de receita hoje existente. Essa medida é possível, ainda que se desconsidere mexer nos benefícios exclusivamente aplicáveis à Zona Franca de Manaus. O segundo passo seria cogitar da criação de um tributo específico sobre tais bebidas” **(Tathiane Piscitelli, professora da FGV).**

A série Por que a Comida Saudável está longe da mesa dos brasileiros?, em três publicações, explora a **Dinâmica e diferenças dos preços dos alimentos saudáveis e ultraprocessados no Brasil, O papel da tributação como propulsora da desnutrição, obesidade e mudanças climáticas no Brasil** e apresenta **Propostas para uma Política Tributária de combate à fome, promoção da saúde e do meio ambiente**, revelando que o sistema tributário atual, ao invés de privilegiar a produção e consumo de frutas, verduras, legumes e grãos, favorece a produção e o consumo de alimentos ultraprocessados, que fazem mal à saúde e devem ser evitados (Guia Alimentar para População Brasileira).



O resultado dessas políticas fiscais é comprovadamente nefasto para o interesse público, meio ambiente, segurança alimentar e soberania nacional, e representa violação aos direitos fundamentais à saúde e ao ambiente equilibrado assegurados pela Constituição Federal.

Publicidade de alimentos ultraprocessados

Os agentes comerciais que vendem produtos nocivos com fins lucrativos são as principais causas de problemas de saúde e desigualdade. A crise climática e a epidemia de doenças não transmissíveis são exemplos importantes, com as indústrias que produzem apenas quatro produtos nocivos – tabaco, álcool, alimentos não saudáveis e combustíveis fósseis – causando pelo menos um terço das mortes evitáveis por ano em todo o mundo. (Série Lancet)

A **Série Lancet sobre Determinantes Comerciais da Saúde** destaca que não são apenas os produtos nocivos que influenciam a nossa saúde e bem-estar, mas também as práticas de empresas e organizações comerciais prejudicam direta e indiretamente a saúde e o bem estar das pessoas de diferentes maneiras.



É o caso das práticas de marketing, reconhecidas como um dos determinantes comerciais da saúde, pois aumentam a demanda e o consumo de produtos nocivos à saúde, alteram ambientes físicos e de informação e aumentam a densidade de venda e comercialização, impulsionando o consumo, o que acaba moldando novas culturas e normas.

Atualmente, não existe no Brasil lei específica sobre publicidade de alimentos ultraprocessados, mas o Código de Defesa do Consumidor prevê, no artigo 37, parágrafos 1º, 2º e 3º, que são ilegais a publicidade abusiva - que, dentre outras, é aquela capaz de induzir o consumidor a se comportar de forma prejudicial à sua saúde - e a publicidade enganosa - que é aquela capaz de induzir em erro o consumidor sobre os produtos.

Diante das evidências científicas sobre a nocividade à saúde do consumo de alimentos ultraprocessados, tanto para crianças, como para adolescentes e adultos, e considerando-se que a publicidade tem o objetivo de promover e incentivar esse consumo, tem-se que a publicidade de alimentos ultraprocessados é essencialmente abusiva, e, portanto, seria ilegal. A publicidade desses produtos, ainda, poderá ser enganosa quando prestar informação total ou parcialmente falsa, ainda que por omissão, quando também será ilegal.



A publicidade de alimentos ultraprocessados, como já mencionado acima, quando dirigida às crianças é duplamente abusiva, pois se aproveita da deficiência de julgamento e experiência da criança e por ser capaz de induzi-la a se comportar de forma prejudicial ou perigosa à sua saúde (§2º, do art. 37, do CDC), e enganosa por omissão por deixar de informar dados essenciais deste tipo de produtos (§3º, do art. 37, do CDC).

A publicidade tem como função estimular o consumo de bens e serviços e isso pode impactar diretamente na saúde das crianças. As Organizações Mundial e Pan Americana da Saúde (OMS e OPAS) e a Agência das Nações Unidas para a Infância (Unicef) reconhecem que toda e qualquer estratégia de marketing de alimentos não saudáveis para crianças e adolescentes é questão de saúde pública e, por causa da maior vulnerabilidade deste público-alvo e da pandemia de **obesidade infantil**, os países precisam proteger as crianças da publicidade de alimentos não saudáveis.



A publicação **Publicidade infantil é ilegal no Brasil** foi elaborada em parceria pelo Instituto Alana, ACT Promoção da Saúde e Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor -Idec, e pelo advogado e procurador de justiça aposentado (MP-SP), João Lopes Guimarães Júnior.

Apesar disso, assiste-se a uma ampla gama de publicidade de alimentos ultraprocessados, em todos os horários, nos mais diversos canais de mídia existentes. Na falta de uma lei específica, a efetividade do artigo 37 do Código de Defesa do Consumidor depende de iniciativas de agentes públicos, como Defensoria Pública, Procons e Ministério Público, e da resposta da Justiça de forma rápida e contínua para inibir práticas ilegais.

O Superior Tribunal de Justiça já possui **dois importantes e históricos precedentes relativos à ilegalidade da publicidade dirigida à criança** (REsp 1.558.086/SP e REsp 1.613.561/SP, proferidos pela 2ª Turma, em 2016 e 2020, respectivamente), em que restou reconhecida a abusividade da publicidade direcionada a crianças, com relevante repercussão para a proteção da infância. Os casos referiam-se a publicidades de alimentos ultraprocessados.

Contudo, apesar de haver outros casos pendentes de julgamento, desde então nenhuma outra decisão foi proferida por aquele tribunal, o que transmite uma sensação de impunidade e permite a plena continuidade da publicidade ilegal, que incentiva comportamentos nocivos à saúde, dirigida à crianças e de forma enganosa.

A ACT considera importante que o país tenha uma lei específica com a previsão da restrição da publicidade de alimentos ultraprocessados que alcance toda a população, e não somente crianças e adolescentes, pois o consumo desses produtos é nocivo à saúde das pessoas, independentemente da idade.

A Constituição Federal, no artigo 220, §4º, dispõe que a propaganda comercial de tabaco, bebidas alcoólicas, agrotóxicos, medicamentos e terapias estará sujeita a restrições legais. E o STF, na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5631, já manifestou entendimento de que esse rol é exemplificativo, ou seja, outros produtos nocivos à saúde podem ter restrição de publicidade por meio de lei, como é o caso dos alimentos ultraprocessados.

Regulação pela Anvisa

1 RDC 24/2010, da Anvisa

A **Resolução da Diretoria Colegiada da Anvisa - RDC 24/2010** é oriunda da Consulta Pública nº 71/2006, aberta pela Anvisa, e aprovou Regulamento Técnico com requisitos mínimos para qualquer divulgação e promoção comercial de alimentos considerados com quantidades elevadas de açúcar, de gordura saturada, de gordura trans, de sódio e de bebidas com baixo teor nutricional.



O bem jurídico por ela tutelado é a correta informação ao cidadão, coibindo-se práticas excessivas que levem o público, em especial o infantil, a padrões de consumo incompatíveis com a saúde e prejudiciais à alimentação adequada.

Para tanto, a **RDC 24/2010 determina que toda promoção comercial desses produtos** seja direta e verdadeira; seja facilmente identificada como tal; veicule alertas sobre os perigos do consumo excessivo dos mencionados nutrientes, e não faça uso de recursos que possibilitem interpretação falsa, erro e confusão quanto à origem, a procedência, a natureza, a qualidade, a composição ou que atribuam características nutritivas superiores àquelas que possuem.

Todos os demais aspectos publicitários são absolutamente permitidos, sem qualquer restrição à criatividade inata ao setor. A RDC 24/2010 não proíbe a publicidade, nem restringe sua veiculação em qualquer meio, inclusive em emissoras de rádio e televisão, sendo que seus alertas se dirigem apenas para os riscos do consumo excessivo para os casos aplicáveis.

A norma não inova no ordenamento jurídico e ainda confere efetividade a princípios e direitos do Código de Defesa do Consumidor (artigos 6º, incisos I, II, III e IV, 9º, 36 e 37, do CDC), corroborando o vetor constitucional de proteção aos vulneráveis e à saúde.

A norma nunca foi implementada pela Anvisa em razão de intenso lobby e judicialização por parte da indústria de alimentos e afins.

Livros Jurídicos

Ações encerradas

Até o momento, há trânsito em julgado em cinco dessas ações e, em todas, houve o reconhecimento da validade da mencionada norma. Seguem em tramitação outros seis processos, como é o caso da presente ação.

No julgamento mais recente, em 11/09/2023, sob a relatoria do Desembargador Jamil Rosa de Jesus Oliveira (Apelação nº 0021946-62.2011.4.01.3400), a Sexta Turma do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, por unanimidade, proferiu decisão pelo reconhecimento da validade da RDC 24/2010 em ação movida pela ABIMAPI – Associação Brasileira das Indústrias de Biscoitos, Massas Alimentícias e Pães e Bolos Industrializados. A decisão, que transitou em julgado em 13/11/2023, concluiu que:

(...)

6. A ANVISA, ao editar a RDC 24/2010, não restringe o direito à publicidade e à propaganda, tampouco impõe restrições à iniciativa privada, mas sim protege o consumidor, oferecendo-lhe a possibilidade de informações as quais são consideradas essenciais para se fixar melhores hábitos alimentares, visando assegurar a todos o direito à saúde, por caber ao Poder Público dispor sobre a regulamentação das ações e serviços a ela relacionados, como preveem os arts. 196 e 197 da Constituição Federal.

7. De acordo com o § 4º do art. 8º da Lei n. 9.782/1999, a ANVISA “poderá regulamentar outros produtos e serviços de interesse para o controle de riscos à saúde da população, alcançados pelo Sistema Nacional de Vigilância Sanitária”.

8. Este Tribunal já firmou posição, em julgados recentes, no sentido de que a Lei n. 9.782/1999 conferiu à ANVISA a competência para exercer o controle da produção e da comercialização de produtos e serviços sujeitos à vigilância sanitária (art. 7º, inciso XXVI), bem como de regulamentar e fiscalizar os produtos e serviços que envolvam potencial risco à saúde pública, como ocorre com os medicamentos e também com os alimentos (art. 8º). Precedentes.

9. Na linha do que vem decidindo este Tribunal em relação à competência da ANVISA para regulamentar e fiscalizar os produtos e serviços que envolvam risco à saúde pública, a RDC 24/2010, ao tratar da propaganda e publicidade de alimentos que tenham elevadas quantidades de açúcar, de gordura saturada, de gordura trans, de sódio e de bebidas com baixo teor nutricional, não viola os §§ 1º e 2º do art. 220 da Constituição, que protegem a liberdade de informação, mas sim protege a saúde da população, assegurando-lhe a informação sobre a composição dos produtos, sobretudo de alimentos que pretenda consumir.

10. A ANVISA não extrapolou o poder regulamentar a ela conferido pela Lei n. 9.782/1999 quando da edição da RDC 24/2010, uma vez que não impede nem restringe a publicidade de alimentos, mas apenas exige que certas informações ou advertências de suma importância ao consumidor sejam destacadas em peças publicitárias de alimentos. (trechos da ementa)



Há outras quatro decisões judiciais com trânsito em julgado, que reconhecem a validade da RDC 24/2010, da Anvisa, proferidas no Tribunal Regional Federal da 3ª Região (TRF3), Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF4), e na Justiça do Distrito Federal e Territórios.

Segue transcrição das ementas das decisões proferidas pelo TRF 3 e 4:

APELAÇÃO CIVIL RESOLUÇÃO Nº 24/2010 DA ANVISA.
CONSTITUCIONALIDADE, LEGALIDADE E COMPETÊNCIA NORMATIVA
DA ANVISA. DEMONSTRADAS. APELAÇÃO DA AUTORA E DA RÉ, NÃO
PROVIDAS. SENTENÇA MANTIDA.

1. Cinge-se a controvérsia em apurar se a Resolução nº 24/2010, da ANVISA, foi editada sem a observância da legislação de regência e da regularidade necessária, sendo passível de anulação.
2. É absolutamente clara a determinação constitucional, ao atribuir ao legislador ordinário federal a competência para dispor sobre a propaganda de produtos que possam oferecer risco à saúde das pessoas, bem como a atribuição de competência, por parte do legislador ordinário, à ANVISA, para regulamentar, normatizar e fiscalizar a propaganda de forma a evitar que os produtos submetidos ao controle e fiscalização sanitária se tornem nocivos à saúde pública e nesse ponto é importante afirmar que, ao contrário do que defende a autora, a lei é expressa ao utilizar o verbete “regulamentar” (art. 8º caput), para, objetivamente, atribuir a competência à ANVISA.
3. Diante de tudo o que estabelece a Constituição Federal e a Lei ordinária, que cumpre as determinações impostas pela Lei Maior, está evidenciado que não só a competência regulamentar da matéria é da ANVISA, como também o assunto, nos termos em que foi posto na Resolução nº 24, de 2010, observou, rigorosamente, as exigências da legislação de regência e não há que se falar em inconstitucionalidade, ilegalidade, irregularidade, excesso ou inobservância dos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade.
4. Quanto à aplicação do Código de Defesa do Consumidor para justificar a atuação da ANVISA, basta a simples leitura do texto constitucional e das disposições do próprio código para que se chegue à segura conclusão de que defesa do consumidor é dever do Estado aí incluídos todos os entes estatais.
5. Diante de todo o exposto, não há como discordar das conclusões a que chegou a r. sentença, no sentido de que “a lei prevê expressamente o poder da ré para regulamentar sobre a propaganda de alimentos” e que “da leitura das suas disposições, observa-se facilmente sua finalidade de proteger o consumidor da falta de informação dos prejuízos à sua saúde” o que leva à conclusão de que a “resolução impugnada apenas torna eficaz a vontade do legislador constitucional” tanto do ponto de vista da vigilância sanitária, quanto da perspectiva da preservação dos direitos do consumidor.

6. Nega-se provimento à apelação da Associação Brasileira de Franchising e da ANVISA, para manter a r. sentença, por seus próprios fundamentos.

(TRF 3 - 6ª Turma - Apelação nº 0006999-94.2011.4.03.6100/SP. Relatora Desembargadora Diva Malerbi. Publicação 17/10/2019. Ação movida por Associação Brasileira de Franchising.



ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA COLETIVO QUESTIONANDO A RESOLUÇÃO DA DIRETORIA COLEGIADA Nº 24/2010 DA ANVISA (REGULAMENTAÇÃO DA PROPAGANDA E PUBLICIDADE DE COMESTÍVEIS - GORDURAS E AÇÚCARES - QUE INTERFEREM NA SAÚDE DOS CONSUMIDORES, DESDE QUE EM EXCESSO); EXIGÊNCIA DE AVISO SOBRE OS MALEFÍCIOS NA RESPECTIVA EMBALAGEM. SEGURANÇA CONCEDIDA EM 1º GRAU. DESCABIMENTO: LEGALIDADE DA CONDUTA ADMINISTRATIVA (ART. 220 DA CF; LEI Nº 9.782/99; ART. 6º, III, CDC). MATÉRIA PRELIMINAR REJEITADA E, NO MÉRITO, APELAÇÃO E REMESSA OFICIAL PROVIDAS.

1. Agravo retido não conhecido, conforme o disposto no artigo 523, § 1º, do Código de Processo Civil, uma vez que a parte deixou de reiterá-lo expressamente.

2. Matéria preliminar (carência de ação mandamental e ilegitimidade passiva) rejeitada: questionamento de ato normativo da Administração que provoca efeitos concretos; autoridade corretamente apontada como coatora, tendo em vista que é aquela com competência para fiscalizar e exigir a execução das determinações veiculadas pela Resolução ANVISA no 24/2010.

3. Constitucionalidade e legalidade da Resolução da Diretoria Colegiada nº 24/2010-ANVISA, à vista do art. 220 da CF, da Lei 9.782/99 e do inc. III do art. 6º do CDC; norma que não proibiu ou censurou a propaganda de comestíveis postos à disposição da população, apenas dispôs sobre a complementação de ações publicitárias, impondo o dever de informação sobre os malefícios da “comida pesada” (gorduras e açúcares) que interfere negativamente na saúde como coadjuvantes da obesidade mórbida, evento danoso que atinge (segundo dados do Ministério da Saúde e a Organização mundial da Saúde) 51% da população brasileira e é a causa de morte de 2,8 milhões de pessoas por ano ao redor do mundo.

4. Compete à ANVISA controlar, fiscalizar e acompanhar, sob o prisma da legislação sanitária, a propaganda e a publicidade de produtos submetidos ao regime de vigilância sanitária, dentre eles os alimentos e as bebidas (Lei nº 9.782/99, art. 7º, XXVI e art. 8º, II), recordando-se que não é vedado pela Magna Carta o controle da propaganda de produtos, práticas e serviços que possam ser nocivos à saúde (art. 220, § 3º, II, CF). É direito do consumidor ser alertado contra produtos e substâncias com potencialidade danosa (art. 6º, I e III, do CDC), de modo que até por isso a ação acautelatória da ANVISA tem fomento em lei.

5. Agravo retido não conhecido, matéria preliminar rejeitada e, no mérito, apelação e remessa oficial providas.

(TRF 3 - 6ª Turma. Apelação nº 0022116-62.2010.4.03.6100/SP. Relator Desembargador Johonson di Salvo. Publicação 09/10/2024. Ação movida pela Associação Nacional dos Restaurantes - ANR).



PUBLICIDADE E PROPAGANDA DE ALIMENTOS E BEBIDAS NOCIVOS À SAÚDE. COMPETÊNCIA DA ANVISA. LEGALIDADE DA RDC 24/2010 DA ANVISA.

A RDC 24/2010, que dispõe sobre a oferta, propaganda, publicidade, informação e outras práticas correlatas cujo objetivo seja a divulgação e a promoção comercial de alimentos considerados com quantidades elevadas de açúcar, de gordura saturada, de gordura trans, de sódio, e de bebidas com baixo teor nutricional, não fere os parágrafos 1º e 2º do artigo 220 da CF, porquanto em que pese o dever de proteção à plena liberdade de informação jornalística e de ser vedada qualquer censura de natureza política, ideológica e artística - o texto constitucional também ratifica o dever do Estado de proteger a população de questões nocivas à saúde. Ao editar tal resolução, a ANVISA, no seu agir, está fundada não só na Constituição como também na Lei Orgânica da Saúde.

(TRF 4 - 3ª Turma - Apelação nº 5024208-14.2010.404.7000/PR. Relator Fernando Quadros da Silva. Publicação 03/05/2012. Ação movida pela AFREBRAS - Associação dos Fabricantes de Refrigerantes do Brasil).

A Justiça do Distrito Federal e Territórios proferiu decisão pela validade da RDC 24/2010, como se observa dos trechos abaixo:

Como se vê, não procede a alegação do Autor de que a Ré criou novas exigências por meio de resolução extrapolando a competência legal para tanto, uma vez que a ANVISA tem a finalidade de proteção da saúde da população, por intermédio do controle sanitário da produção e da comercialização de produtos e serviços submetidos à vigilância sanitária, detendo competência normativa para controle e fiscalização de produtos e serviços de interesses à saúde, não havendo que se falar em violação ao princípio da legalidade, nem tampouco no da finalidade.

(...)

Na verdade, numa interpretação sistêmica das regras de controle sanitário, chega-se à conclusão de que o poder regulatório da Agência, no que se refere à propaganda e publicidade de alimentos e bebidas não-alcoólicas, é implícito, pois a regulamentação constitui providência necessária ao pleno exercício do controle e da fiscalização (art. 70, X)(\II, da Lei 9.782/1999).

Portanto, não procede a alegação de vício formal na regulamentação de publicidade de alimentos e bebidas não-alcoólicas, feita pela ANVISA por meio da RDC 24/2010.

Por fim, quanto ao fundamento científico, a Autora não se desincumbiu do ônus de provar que o uso excessivo de açúcares, gordura saturada, gordura trans e sódio não causa impacto tão nocivo à saúde que dispense um controle mais rígido da publicidade dos alimentos e bebidas que tenham tais nutrientes em sua composição.

De toda sorte, é notório o risco à saúde causado por tais nutrientes, e que a RDC 24/2010 não estabelece uma contrapropaganda, senão que exige, com razoabilidade, tendo em vista a relevância social do tema, que a propaganda deve ser complementada com informações importantes acerca de fatores que contribuem para a cárie, diabetes, doenças cardíacas, entre outros malefícios.

Sentença proferida no processo nº 59486-81.2010.4.01.3400, em ação movida pelo Sindicato da Indústria do Milho, Soja e seus Derivados no Estado de São Paulo.

Em comum, as decisões judiciais reconhecem a competência da Anvisa para a edição da RDC 24/2010 e a importância da regulamentação para a promoção do direito constitucional à saúde, na medida em que está baseada em robustas evidências científicas sobre os malefícios do consumo excessivo de açúcares, gordura saturada, gordura trans e sódio.



Posicionamento da AGU

Em julho de 2023, a **Advocacia-Geral da União** firmou posicionamento de que a Agência Nacional de Vigilância Sanitária – Anvisa tem o dever-poder de editar a RDC 24/2010 e que não há ilegalidade ou inconstitucionalidade na Resolução da Diretoria Colegiada da Anvisa - **RDC nº 24/2010**.

A decisão da AGU põe fim a um processo administrativo promovido pelo Conar, e está fundamentada em **parecer** da Consultoria Geral da União.

Confira a ementa do respectivo parecer:

DIREITO ADMINISTRATIVO. DIREITO SANITÁRIO. ANVISA. EXERCÍCIO DO PODER REGULAMENTAR. RDC Nº 24/2010. DISCIPLINAMENTO DA PROPAGANDA DE ALIMENTOS CONSIDERADOS COM QUANTIDADES ELEVADAS DE AÇÚCAR, DE GORDURA SATURADA, DE GORDURA TRANS, DE SÓDIO, E DE BEBIDAS COM BAIXO TEOR NUTRICIONAL. POSSIBILIDADE.

I - A ANVISA tem o dever-poder de regular a matéria, consoante deflui dos arts. 8º, II e 7º, III e XXVI da Lei n. 9.782/99.

II - Essa compreensão também decorre da disciplina constante dos arts. 2º, XIV e 23 do Decreto Lei n. 986, de 21 de outubro de 1969, recepcionado pela CF/88 como lei ordinária, bem como do próprio direito à saúde insculpido nos arts. 6º e 196 da Lex Fundamental.

III - No mais, art. 220, §3º, da CF/88, prevê que incumbe à lei estabelecer os meios legais que garantam à pessoa e à família a possibilidade de se defenderem de propaganda de produtos, práticas e serviços que possam ser nocivos à saúde, inserindo-se a atuação da ANVISA no contexto dos mecanismos estatais direcionados a dar cumprimento ao referido comando constitucional.

IV - Não há ilegalidade ou inconstitucionalidade na RDC Nº 24/2010, consoante já consignado nos substanciosos PARECERES AGU/AG-11/2010, de 20 de julho de 2010, e AGU/AG-16/2010, de 27 de setembro de 2010, ambos aprovados no âmbito da CGU e pendentes de análise pelo Advogado-Geral da União.

Após a edição da RDC, representantes da indústria de alimentos ultraprocessados questionaram judicialmente a sua validade e a competência da Anvisa. Ao todo foram propostas 11 ações judiciais, sendo que em 5 delas, as decisões foram favoráveis à Anvisa e estão encerradas. As demais seguem em tramitação.

Com o posicionamento firmado pela AGU, espera-se que o Poder Judiciário siga decidindo em favor da agência e da RDC 24/2010.

Ações pendentes

Tribunal Regional Federal da 1ª Região

Há cinco casos que aguardam julgamento de recurso neste tribunal, em ações judiciais movidas em face da Anvisa, a saber:

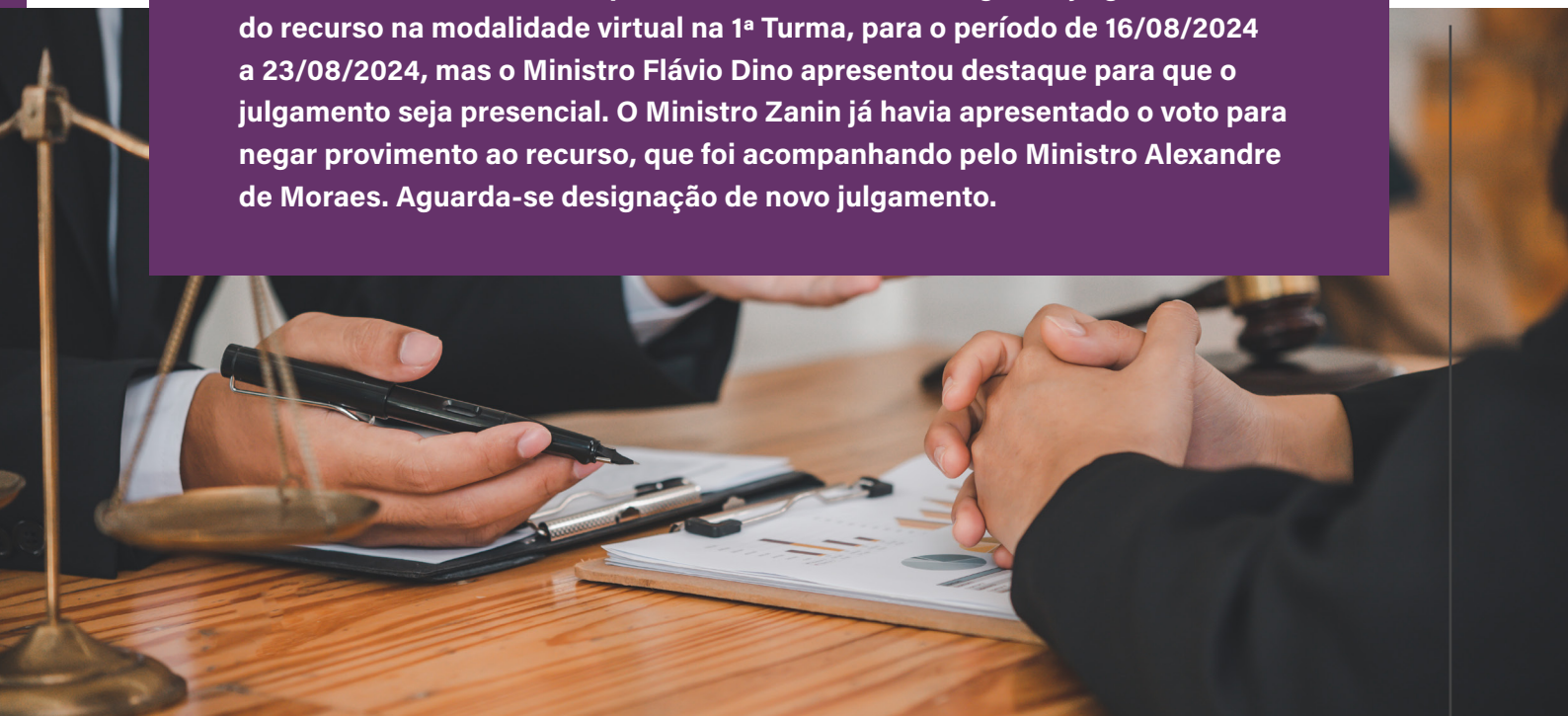
- ABIR (Associação Brasileira das Indústrias de Refrigerantes e de Bebidas não Alcoólicas) - 0055190-16.2010.4.01.3400
- ABICAB (Associação Brasileira da Indústria de Chocolates, Amendoim e Balas) - 0057288-71.2010.4.01.3400
- CNTUR (Confederação Nacional do Turismo) - 0047480-42.2010.4.01.3400
- ANIB (Associação Nacional das Indústrias de Biscoito) - 0015965-52.2011.4.01.3400
- ABRESI (Associação Brasileira de Gastronomia, Hospedagem e Turismo) - 0015873-74.2011.4.01.3400



Supremo Tribunal Federal

Dentre as ações em tramitação, há a ação proposta pela ABIA – Associação Brasileira das Indústrias de Alimentação em face da Anvisa - Agência Nacional de Vigilância Sanitária, que atualmente está em grau de recurso no Supremo Tribunal Federal, sob a relatoria do Ministro Cristiano Zanin. Trata-se do processo **ARE nº 1.480.888**.

Em 23/05/2024, o Ministro Zanin proferiu decisão que reconheceu a validade da RDC 24/2010, e a ABIA apresentou recurso. Foi designado julgamento do recurso na modalidade virtual na 1ª Turma, para o período de 16/08/2024 a 23/08/2024, mas o Ministro Flávio Dino apresentou destaque para que o julgamento seja presencial. O Ministro Zanin já havia apresentado o voto para negar provimento ao recurso, que foi acompanhando pelo Ministro Alexandre de Moraes. Aguarda-se designação de novo julgamento.



É um importante caso que está em debate no STF para preservar direitos humanos à população brasileira quanto à alimentação adequada e saudável, saúde e vida digna, além de preservar a higidez constitucional da atuação institucional da Anvisa.

A ABIA, há quase 14 anos, trava uma batalha judicial para garantir que seus associados não cumpram essa legislação de interesse público, em especial de crianças e adolescentes. A ABIA representa cerca de 80% do setor, em valor de produção, como informado em seu website, demonstrando o tamanho e a gravidade do descumprimento da norma. A plena vigência da norma permitirá a correta identificação dos riscos de cada alimento (ou bebida), colocando o mercado brasileiro na qualidade de respeitar seus consumidores.

O setor econômico não é parte dissociada do restante da sociedade, e a responsabilidade compartilhada entre sociedade, setor produtivo privado e setor público é o caminho para a construção de modos de vida que tenham como objetivo central a promoção da saúde e a prevenção das doenças.

A ACT Promoção da Saúde foi admitida para participar do processo como **amicus curiae**, quando apresentou parecer do professor Carlos Ari Sundfeld. Confira a petição da ACT e o parecer [aqui](#) e [aqui](#).

AGU e MPF reconhecem legalidade e constitucionalidade da RDC

Advocacia-Geral da União e Ministério Público Federal reconhecem a plena legalidade e a constitucionalidade da RDC 24/2010, e que a Anvisa tinha o poder-dever de edição da norma, reforçando o acerto da decisão do Ministro Cristiano Zanin, de 23 de maio deste ano.



A Advocacia-Geral da União o fez por meio do Parecer nº 16/2021/CONSUNIAO/CGU/AGU, homologado pelo Advogado-Geral da União, Ministro Jorge Messias, em julho/2023, que **superou entendimentos provisórios anteriores**.



O Ministério Público Federal, por meio do **parecer** retificador apresentado pela Senhora Subprocuradora da República, Cláudia Sampaio Marques, e com a **Nota Técnica 13/2024** doc, da 3ª Câmara de Coordenação e Revisão – Ordem Econômica e do Consumidor do Ministério Público Federal.

EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO CRISTIANO ZANIN, DA EG. PRIMEIRA TURMA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, DD. RELATOR DO RE 1.480.888

RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO Nº 1.480.888

RECORRENTE: AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA - ANVISA

RECORRIDA: ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS INDÚSTRIAS DA ALIMENTAÇÃO - ABIA

A ASSOCIAÇÃO DE CONTROLE DO TABAGISMO, PROMOÇÃO DA SAÚDE E DOS DIREITOS HUMANOS – ACT PROMOÇÃO DA SAÚDE/ACT, inscrita no CNPJ nº 08658766/0001-70, com sede na rua Batataes, 602, cj. 31, Jardim Paulista, CEP 01423-010, na cidade de São Paulo/SP, neste ato representada pelos advogados e pelas advogadas signatário(a)s, vem à presença de Vossa Excelência, requerer sua admissão nos presentes autos na condição de **AMICUS CURIAE**, nos termos do art. 138, do Código de Processo Civil, pelas razões a seguir aduzidas, **com a apresentação do parecer do professor da FGV Direito em São Paulo, Carlos Ari Sundfeld**, em anexo.

I. Apresentação da lide, sua natureza multitudinária e sua relevância social

Trata-se de Agravo de Instrumento interposto pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária – Anvisa contra decisão monocrática proferida pelo Vice-Presidente do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, que não admitiu o Recurso Extraordinário interposto pela agência em face de acórdão proferido pela Sexta Turma daquele Tribunal.

O acórdão local negou provimento à apelação da agência em face da sentença que julgou procedente a ação ajuizada pela ABIA, para declarar inválida a Resolução da Diretoria

Colegiada da Anvisa - RDC 24/2010¹, impondo à Anvisa o dever se de abster de aplicar, aos associados da autora, qualquer espécie de autuação e/ou de sanção pelo eventual descumprimento dos dispositivos da mencionada norma.

A controvérsia suscitada pela ABIA nos presentes autos reside, essencialmente, em alegada incompetência da Anvisa para edição da RDC 24/2010, ante alegada ausência de previsão legal.

O tema em debate nesta ação possui notória relevância social e transcende os interesses das partes, pelo interesse público envolvido e pela repercussão social da controvérsia, razões pelas quais se pleiteia a admissão como *Amicus Curiae* no feito.

A ACT fará sua apresentação para fins de intervenção como *Amicus Curiae* adiante, mas apresenta, desde já, argumentos relevantes ao deslinde do caso, quais sejam: i) a RDC 24/2010 e sua relação com múltiplas normas legais e constitucionais; ii) as evidências científicas sobre os malefícios do consumo excessivo de alimentos com quantidades elevadas de açúcar, gordura saturada, gordura trans, sódio e bebidas com baixo valor nutricional; iii) a constitucionalidade da restrição proporcional de publicidade de alimentos e produtos nocivos à saúde; iv) parecer da AGU em âmbito administrativo pela constitucionalidade e legalidade da RDC 24/2010; v) decisões judiciais que têm reconhecido, de igual forma, a legalidade e a constitucionalidade da RDC 24/2010 e, por fim, vi) parecer ofertado pelo Professor Carlos Ari Sundfeld, concluindo pela plena legalidade da RDC 24/2010, nos termos a seguir:

I.1 A Resolução da Diretoria Colegiada da Anvisa - RDC 24/2010 e seu amparo em múltiplos diplomas jurídicos

A RDC 24/2010 aprovou o **Regulamento Técnico** que *estabelece requisitos mínimos para oferta, propaganda, publicidade, informação e outras práticas correlatas cujo objetivo seja a divulgação e a promoção comercial dos alimentos considerados com quantidades elevadas de açúcar, de gordura saturada, de gordura trans, de sódio e de bebidas com baixo teor nutricional*.

A norma dispõe que **esse regulamento possui o objetivo de assegurar informações à preservação da saúde das pessoas expostas a qualquer prática que vise divulgação e**

¹ Disponível em:

https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/anvisa/2010/rdc0024_15_06_2010.html

promoção comercial dos mencionados alimentos, para coibir práticas excessivas que levem o público a padrões de consumo incompatíveis com a saúde.

A questão é de índole constitucional, de modo que merece a atenção e o devido tratamento desse tribunal.

Para tanto, a norma exige (em seus artigos 6º e 12 – em linha valorativa com a Constituição) que qualquer promoção comercial desses produtos seja direta e verdadeira, para evidenciar o caráter promocional da mensagem; que seja facilmente identificável como tal, independente do meio e forma utilizados; e determina que sejam veiculados **alertas sobre os perigos do consumo excessivo desses nutrientes**, com as seguintes mensagens:

- a) "O (nome/ marca comercial do alimento) contém muito açúcar e, se consumido em grande quantidade, aumenta o risco de obesidade e de cárie dentária".
- b) "O (nome/ marca comercial do alimento) contém muita gordura saturada e, se consumida em grande quantidade, aumenta o risco de diabetes e de doença do coração".
- c) "O (nome/ marca comercial do alimento) contém muita gordura trans e, se consumida em grande quantidade, aumenta o risco de doenças do coração".
- d) "O (nome/ marca comercial do alimento) contém muito sódio e, se consumido em grande quantidade, aumenta o risco de pressão alta e de doenças do coração".

A norma exige, ainda, que quando o alimento ou o conjunto a que ele pertença possuir quantidade elevada de dois ou mais nutrientes, deverá ser aplicado o seguinte **alerta** cumulativamente em relação aos nutrientes:

"O (nome/ marca comercial do alimento ou conjunto) contém muito(a) [nutrientes que estão presentes em quantidades elevadas], e se consumidos(as) em grande quantidade aumentam o risco de obesidade e de doenças do coração".

O regulamento aponta que os alertas devem ser inseridos no contexto da peça publicitária, conforme o artigo 7º, da norma, e devem ser utilizados também em amostras grátis, bem como no material publicitário referente ao patrocínio de fornecedores ou distribuidores, e na divulgação de programas ou campanhas sociais que mencionem nome/marcas dos mencionados produtos.

Por fim, a norma determina que não poderão constar na promoção comercial desses produtos,

"[...] indicações, designações, denominações, símbolos, figuras ou desenhos que possibilitem interpretação falsa, erro e confusão quanto à origem, a procedência, a natureza, a qualidade, a composição ou que atribuam características nutritivas superiores àquelas que realmente possuem, como utilizar expressões ou sugerir de qualquer forma que o alimento é saudável ou benéfico para a saúde, quando este for classificado com quantidades elevadas de açúcar, de gordura saturada, de gordura trans, ou de sódio e bebidas com baixo teor nutricional".

Diante do texto, o objeto da norma fica claro que a RDC 24/2010 protege o consumidor ao apresentar informações essenciais sobre a composição dos produtos para melhores hábitos alimentares, de forma a assegurar a todos o direito constitucional à saúde e à alimentação saudável. Inclusive, o texto da norma é explícito sobre este objetivo: coibir práticas excessivas que levem o público, em especial o público infantil, a padrões de consumo incompatíveis com a saúde e que violem seu direito à alimentação adequada (artigo 2º).

Na medida em que concretiza o direito constitucional à saúde e à alimentação saudável, nos termos da competência conferida à Anvisa, **deve-se reconhecer que a RDC 24/2010 não impõe restrições indevidas, ou ilegais ou inconstitucionais à iniciativa privada, tampouco restringe ou proíbe o direito à publicidade ou de qualquer outra prática que vise à divulgação e promoção comercial de alimentos considerados com quantidades elevadas de açúcar, de gordura saturada, de gordura trans, de sódio e de bebidas com baixo teor nutricional.**

O que a normativa faz é determinar um alerta sobre os riscos à saúde do consumo excessivo de determinados nutrientes, de acordo com irrefutáveis evidências científicas, de forma legítima e proporcional. Da mesma forma, fica evidente que os dispositivos da norma da Anvisa não inovam a ordem jurídica. Isso porque a RDC 24/2010, ao impor aos fabricantes o dever de informar o risco sanitário do consumo excessivo de determinados ingredientes na publicidade comercial de alimentos considerados não saudáveis, o faz ao abrigo não só de uma, mas de várias legislações que assim determinam, notadamente o Código de Defesa do Consumidor, o Decreto-lei 986/1999, além da própria Lei 9.782/99, que cria a Anvisa. Para além de fundamento de validade assentado na legislação ordinária, a RDC 24/2010 concretiza o direito à saúde e à alimentação saudável.

De fato, ao determinar o uso de alertas sobre os perigos do consumo excessivo desses nutrientes e exigir que a promoção comercial desses produtos seja direta e verdadeira para evidenciar o caráter promocional da mensagem, a RDC 24/2010 não traz qualquer inovação se considerarmos a legislação consumerista. A RDC 24/2010 repete princípios e direitos básicos do consumidor expressamente estabelecidos no **Código de Defesa do Consumidor** (artigos 6º e 36), como os princípios da informação, da identificação da publicidade, da proteção, da precaução, da transparência, em defesa do consumidor.

A defesa do consumidor é dever do Estado e um princípio da ordem econômica (art. 170, V, CRFB 88). Como consequência, o poder público deve adotar medidas para sua concretização, incumbindo à Anvisa, por força de lei, da Constituição e no âmbito de suas competências, editar regulamentos para tanto.

Para além do abrigo dado pela Constituição e pela Constituição Federal, a RDC 24/2010, ainda, encontra respaldo no **Decreto-lei nº 986/1969²**, que institui normas básicas sobre alimentos, recepcionado pela Constituição Federal como lei ordinária e que dispõe sobre a propaganda, assim considerada *a difusão, por quaisquer meios, de indicações e a distribuição de alimentos relacionados com a venda, e o emprego de matéria-prima alimentar, alimento in natura, materiais utilizados no seu fabrico ou preservação objetivando promover ou incrementar o seu consumo.*

Referido Decreto-lei determina ao fabricante o dever de informar os consumidores sobre a natureza e qualidade do produto ofertado no mercado, e prevê regras minuciosas para a rotulagem (artigos 10 e seguintes), e no artigo 23, determina expressamente que as regras da rotulagem se *aplicam aos textos e matérias de propaganda de alimentos qualquer que seja o veículo utilizado para sua divulgação*, e que a fiscalização *se estenderá à publicidade e à propaganda de alimentos qualquer que seja o veículo empregado para a sua divulgação* (artigo 31).

A RDC 24/2012 foi editada pela Anvisa dentro de seu escopo de atuação e competências, conforme previsto na **Lei nº 9.782/99**, que criou a agência.

A lei prevê no **artigo 8º, caput e inciso II**, *que incumbe à agência, respeitada a legislação em vigor, regulamentar, controlar e fiscalizar os produtos e serviços que envolvam risco à saúde pública*, dentre os quais estão **alimentos, inclusive bebidas**, seus insumos e suas embalagens.

O **artigo 7º, caput e incisos II e XXIV**, dispõe que compete à agência na realização das suas competências, *estabelecer normas, propor, acompanhar e executar as políticas, as diretrizes e as ações de vigilância sanitária* e controlar, fiscalizar e acompanhar a propaganda e publicidade de produtos submetidos ao regime de vigilância sanitária.

À Anvisa compete, portanto, o poder normativo da publicidade comercial de produtos potencialmente lesivos à saúde pública submetidos à vigilância sanitária. A agência não extrapolou o poder regulamentar a ela conferido pela Lei nº 9.782/1999 quando da edição da RDC 24/2010, pois a norma não impede, nem restringe a publicidade de alimentos, mas, tão somente, determina que certas informações muito importantes ao consumidor tenham destaque na divulgação comercial de produtos nocivos à saúde.

A RDC 24/2010 também foi editada com respaldo constitucional, seja pela efetividade que confere ao direito à saúde preconizado nos artigos 6º e 196, da Constituição Federal, bem como ao direito constitucional à alimentação saudável. Ademais, a RDC 24/2010 é exemplo

² Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0986.htm

de proteção conferida à pessoa e à família diante da publicidade de produtos potencialmente danosos à saúde, tal como estabelecido no artigo 220, §§3º, II e 4º da Constituição.

O conceito de saúde ganhou abrangência a partir da Constituição da Organização Mundial de Saúde, de 1946, que, em seu Preâmbulo, proclama o gozo do mais elevado nível de saúde que se possa alcançar como um direito fundamental de todo ser humano, sem distinção de raça, religião, ideologia política, condição econômica e social, e definiu saúde como um estado de completo bem-estar físico, mental e social e não a mera ausência de doenças.

No Brasil, a saúde é garantida constitucionalmente como um direito de todos e um dever do Estado, visando à redução do risco de doença e de outros agravos (art. 196), e a legislação reconhece a alimentação como uma determinante e condicionante da saúde (lei 8.080/1990).

Já o direito à alimentação, por força da Emenda Constitucional 64/2010, foi inserido como um dos direitos sociais garantidos no artigo 6º, da Constituição Federal. É um direito humano garantido no artigo 25, da Declaração Universal dos Direitos Humanos, e no artigo 11, do Pacto sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. A alimentação adequada é direito fundamental, inerente à dignidade da pessoa humana e indispensável à realização dos demais direitos fundamentais, cabendo ao poder público adotar ações para promover e garantir a segurança alimentar e nutricional da população, conforme a Lei Orgânica da Segurança Alimentar e Nutricional - lei nº 11.346/2006. O Comentário nº 12 do Comitê DESC³ sobre alimentação adequada descreve como o Estado tem obrigação de respeitar, proteger e realizar o direito humano à alimentação, inclusive assegurando uma dieta diversa e saudável.

A RDC 24/2010 também encontra respaldo constitucional nos §§3º (inc. II) e 4º, do artigo 220, da Carta Magna. De fato, cabe à legislação a obrigação de estabelecer “os meios legais que garantam à pessoa e à família a possibilidade de se defenderem de programas ou programações de rádio e televisão que contrariem o disposto no art. 221, bem como da propaganda de produtos, práticas e serviços que possam ser nocivos à saúde e ao meio ambiente”. Ora, a RDC 24/2010 apenas operacionaliza referido mandamento constitucional, amparada na amplíssima fundamentação legal federal já mencionada.

Por sua vez, o §4º, de forma específica, já presume a nocividade de tabaco, bebidas alcoólicas, agrotóxicos, medicamentos e terapias, e permite a advertência sobre os malefícios decorrentes de seu uso. O **Supremo Tribunal Federal, quando do julgamento da ADI 5631**, consolidou entendimento de que esse rol é exemplificativo:

³ Comitê de Direitos Econômicos Sociais e Culturais, Comentário Geral nº 12, disponível em https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E%2FC.12%2F1999%2F5&Lang=en

“O rol de restrições admitidas no âmbito do art. 220, § 4º, da Constituição Federal não é taxativo, mas meramente exemplificativo. Como bem apontou o Prof. Virgílio Afonso da Silva em seu parecer, a Constituição, no § 4º do art. 220, apenas apontou um caminho possível para a restrição do direito à liberdade de expressão comercial, ou seja, a promoção ou proteção de um outro direito fundamental”. (STF, ADI 5631, rel. ministro Edson Fachin, j. 25/03/2021, p. 21)

Portanto, com base em entendimento deste tribunal, outros produtos que ofereçam risco à saúde podem ter advertência sobre os danos decorrentes de seu uso, em legítima restrição do direito de expressão comercial, pois:“

“No entanto, em que pese a relevância desse direito, ele jamais poderia se tornar absoluto, de modo a inviabilizar restrições à publicidade, desde que, como ocorre in casu, sejam elas proporcionais”. (STF, ADI 5631, rel. ministro Edson Fachin, j. 25/03/2021, p. 21)

A Anvisa tem sua atuação inserida em um contexto de diferentes mecanismos estatais voltados a dar cumprimento a comandos constitucionais e legais. Para isso, atua de acordo com sua competência para regular a publicidade de alimentos conferida pela legislação frente a um inegável risco à saúde representado pelo consumo excessivo de determinados nutrientes.

Assim, a RDC 24/2010, por um lado, é fruto do exercício adequado de suas competências pela Anvisa; por outro, é regulamento baseado nas melhores evidências científicas, proporcional nos alertas demandados, frente ao risco que o consumo excessivo desses nutrientes acarreta, e adequada para o propósito que almeja, qual seja, melhor informar o consumidor para a efetivação de seu direito à saúde e à alimentação adequada.

I.2 Alimentos com quantidades elevadas de açúcar, gordura saturada, gordura trans, sódio e de bebidas com baixo teor nutricional

O debate envolve um tema caro para a saúde da população brasileira, pois o objeto de disputa consiste em uma Resolução que visa assegurar o direito à saúde e à alimentação adequada por meio do direito à informação dos consumidores e, consequentemente, promover a saúde ao alertar as pessoas consumidoras dos riscos envolvidos no consumo de alimentos com quantidades elevadas de açúcar, de gordura saturada, de gordura trans, de sódio, e de e bebidas com baixo teor nutricional.

No plano das evidências científicas, não há dúvidas sobre a nocividade do consumo excessivo de açúcar, de gordura saturada, de gordura trans, de sódio, e de e bebidas com baixo teor nutricional.

A edição da RDC 24/2010 foi resultado de amplo processo de consulta pública, com fundamento em evidências científicas e diretrizes internacionais de que o estímulo ao consumo de alimentos com elevados teores de sal, gordura e açúcar e bebidas com baixo valor nutricional, especialmente por meio da publicidade, tem gerado preocupante mudança no padrão alimentar da população brasileira e nos indicadores de saúde.

Em razão do acúmulo de evidências sobre os danos à saúde e à segurança alimentar com o consumo de referidos alimentos, **em 2014, o Ministério da Saúde editou o Guia Alimentar para a População Brasileira**, que orienta que **o consumo de alimentos ultraprocessados deve ser evitado**, entendendo-se como tal bebidas e alimentos *cuja fabricação envolve diversas etapas e técnicas de processamento e vários ingredientes, muitos deles de uso exclusivamente industrial*⁴, por se tratar de produtos não-saudáveis, pobres em nutrientes, ricos em calorias e em nutrientes críticos, como açúcar, sódio e gorduras, pela presença de diversos aditivos, relacionados a maior risco de desenvolver doenças crônicas não transmissíveis - DCNTs.

Em 2019, o Ministério da Saúde lançou o Guia Alimentar para Crianças Brasileiras Menores de 2 Anos, em que orienta que os *alimentos ultraprocessados não devem ser oferecidos à criança*.

Os dados são aterradoras.

Recente estudo⁵ concluiu que quase 99% dos alimentos ultraprocessados comercializados no Brasil têm alto teor de sódio, gorduras, açúcares livres ou aditivos para realçar cor e sabor.

O consumo de ultraprocessados é responsável por mais de 10% de todas as mortes prematuras no Brasil, correspondendo a aproximadamente 57 mil mortes por ano.⁶

⁴ Guia Alimentar para a População Brasileira. Ministério da Saúde. 2014. Página 27.

Disponível em:

https://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/guia_alimentar_populacao_brasileira_2ed.pdf

⁵ Canella, DS, Pereira Montero, Vd, Oliveira, N. et al. Os aditivos alimentares e o modelo de perfil nutricional da OPAS como elementos contribuintes para a identificação de produtos alimentícios ultraprocessados. Sci Rep 13 , 13698 (2023). <https://doi.org/10.1038/s41598-023-40650-3>

⁶ Nilson, Eduardo A. F., Jaime, Patrícia C., & da Silva, Antônio Augusto Moura. (2018). Socioeconomic Inequalities in the Purchase of More vs. Less Nutritious Foods: Analysis by Selected Demographic and Nutrition-Related Factors. American Journal of Preventive Medicine.

O consumo de produtos alimentícios ultraprocessados contribui para o ganho de peso e é fator de risco para as **doenças crônicas não transmissíveis** - DCNTs⁷, que incluem: doenças cardiovasculares, diabetes, doenças respiratórias e câncer, que são responsáveis por cerca de 74% das mortes no Brasil⁸ e 71% da mortalidade geral no mundo⁹, sendo 80% em países de baixa e média renda. A maioria dessas mortes é prematura e poder ser evitada¹⁰. A obesidade é uma doença crônica que também é fator de risco de diversas DCNTs.

Os alimentos referidos na RDC 24/2010 da Anvisa podem ser classificados como alimentos ultraprocessados (embora a eles não necessariamente se limitem), conforme o Guia Alimentar, cujo consumo, repita-se, deve ser evitado, em razão dos danos à saúde, risco de doenças e morte, o que corrobora o acerto técnico e científico da Anvisa ao editar a resolução.

Os dados mostram que há uma epidemia de doenças crônicas não transmissíveis, de sobrepeso e obesidade infantil no Brasil e no mundo, o que tem demandado a atenção de organismos nacionais e internacionais, como a Organização Mundial de Saúde, a Organização Panamericana de Saúde e o Fundo das Nações Unidas para a Infância – Unicef.

Ademais, em decorrência dos mencionados danos à saúde, o consumo desses alimentos geram externalidades negativas pela oneração aos cofres públicos em função da sobrecarga dos sistemas de saúde com o tratamento das doenças relacionadas.

Disponível em: <https://www.ajpmonline.org/pb-assets/Health%20Advance/journals/amepre/Nilson-et-al-1667841500.pdf> e <https://www.fsp.usp.br/site/noticias/mostra/38818>

Publicação: Mortes atribuíveis ao consumo de ultraprocessados no Brasil. Disponível em: <https://actbr.org.br/uploads/arquivos/MORTES-ATRIBUIVEIS-AO-CONSUMO-DE-ULTRAPROCESSADOS.pdf>

⁷ O consumo de álcool, tabaco e de alimentos ultraprocessados são os principais fatores de risco para o desenvolvimento dessas doenças. Organização Mundial da Saúde.

Noncommunicable diseases country profiles 2018. Geneva, Switzerland: World Health Organization; 2018.

⁸ Pan American Health Organization (PAHO). *Noncommunicable diseases in the region of the Americas: facts and figures*. 2019 [cited 2020 Jan 19]. Disponível em:

[\h](http://iris.paho.org/xmlui/bitstream/handle/123456789/51483/PAHONMH19016_eng.pdf?sequence=6&isAllowed=y)

⁹ World Health Organization. *Global Health Estimates 2016: Deaths by Cause, Age, Sex, by Country and by Region, 2000–2016*. Geneva, Switzerland: World Health Organization; 2018.

World Health Organization (WHO). *World health statistics 2018: monitoring health for the SDGs, sustainable development goals* Geneva: WHO; 2019. [cited 2020 Jan 19]:1-86. Available from: <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/272596/9789241565585-eng.pdf?ua=1>

¹⁰ Conjunto de Recomendações sobre Publicidade de Alimentos e bebidas não alcoólicas para crianças. – OMS 2010.

Estudo¹¹ revelou que o consumo de bebidas ultraprocessadas açucaradas impõe ao sistema de saúde brasileiro o gasto de quase R\$ 3 bilhões por ano no cuidado de doenças provocadas pelo consumo. Desse total, quase R\$ 140 milhões são usados na atenção a pessoas com obesidade e sobrepeso e R\$ 2,86 bilhões com pacientes das demais doenças associadas (diabetes tipo 2, doenças cardíacas, cerebrovasculares, doenças renais, asma, doenças osteomusculares e câncer).

O consumo de produtos alimentícios ultraprocessados é importante fator de risco para piora da qualidade da alimentação. Além de sua associação ao consumo elevado de calorias, gorduras saturadas, sódio, açúcares de adição e gordura trans, acaba substituindo o consumo de alimentos frescos e menos processados, tais como feijão, arroz e frutas, contribuindo significativamente para o surgimento e/ou agravamento das DCNTs. São produtos hiper palatáveis e comprometem os sinais de fome e saciedade, sendo altamente acessíveis pelo preço e pela disponibilidade no mercado e submetidos à publicidade frequente e excessiva.

I.3 Da publicidade de alimentos nocivos à saúde

A publicidade de alimentos ultraprocessados é parte dos determinantes comerciais na saúde, que consistem em produtos e práticas de alguns agentes comerciais – notadamente as maiores corporações transnacionais – responsáveis por taxas crescentes de problemas de saúde evitáveis, danos planetários e desigualdades sociais e de saúde¹².

¹¹ Disponível em:

<https://actbr.org.br/uploads/arquivos/IECS-e-Infografi%CC%81as-bebidas-azucaradas-Brasil.pdf>

¹² “O termo refere-se a “estratégias e abordagens utilizadas pelo setor privado para promover produtos e escolhas que são prejudiciais à saúde”. (...) A amplitude e profundidade da influência corporativa se expande na medida em que esta atinge mais pessoas, ofertando e propiciando mais opções de consumo, por meio de marketing, cadeia de suprimentos, lobby e cidadania corporativa. Os resultados ou impactos na saúde são determinados pela influência dos canais no ambiente onde as pessoas vivem, trabalham e circulam, em particular, na disponibilidade e acessibilidade de produtos não saudáveis a preços acessíveis, moldando os estilos de vida e as escolhas dos consumidores.”

Publicação da Organização Panamericana de Saúde/OPAS/OMS: “Marco de Referência sobre a Dimensão Comercial dos Determinantes Sociais da Saúde na Agenda de Enfrentamento das Doenças Crônicas não Transmissíveis”. 2020. Disponível em: [Marco de Referência sobre a Dimensão Comercial dos Determinantes Sociais da Saúde na Agenda de Enfrentamento das Doenças Crônicas não Transmissíveis \(paho.org\)](#)

A **Série Lancet sobre Determinantes Comerciais da Saúde** (2023) reconhece que, embora os agentes comerciais sejam diversos e muitos desempenhem um papel vital na sociedade, os produtos e as práticas de alguns agentes comerciais estão tendo impactos cada vez mais negativos na saúde e na

O Guia Alimentar para a População Brasileira reconhece que a exposição à publicidade de alimentos ultraprocessados é fator que dificulta a adoção de alimentação mais saudável¹³:

“A publicidade de alimentos ultraprocessados domina os anúncios comerciais de alimentos, frequentemente veicula informações incorretas ou incompletas sobre alimentação e atinge, sobretudo, crianças e jovens.

Os brasileiros de todas as idades são diariamente expostos a diversas estratégias utilizadas pelas indústrias de alimentos na divulgação dos seus produtos. Comerciais em televisão e rádio, anúncios em jornais e revistas, matérias na internet, amostras grátis de produtos, ofertas de brindes, descontos e promoções, colocação de produtos em locais estratégicos dentro dos supermercados e embalagens atraentes são alguns dos exemplos mais frequentes dos mecanismos adotados para a sedução e convencimento dos consumidores.

Mais de dois terços dos comerciais sobre alimentos veiculados na televisão se referem a produtos comercializados nas redes de *fast food*, salgadinhos “de pacote”, biscoitos, bolos, cereais matinais, balas e outras guloseimas, refrigerantes, sucos adoçados e refrescos em pó, todos esses ultraprocessados. A maioria desses anúncios é dirigida diretamente a crianças e adolescentes. O estímulo ao consumo diário e em grande quantidade desses produtos é claro nos anúncios.

Além disso, com base no que veem nos comerciais, crianças e adolescentes, e a população em geral, são levados a acreditar que os alimentos ultraprocessados têm qualidade superior à dos demais ou que tornarão as pessoas mais felizes, atraentes, fortes, “supersaudáveis” e socialmente aceitas ou, ainda, que suas calorias seriam necessárias para a prática de esportes.

Se comerciais, anúncios, ofertas, promoções e embalagens são convincentes e sedutores para os adultos, para as crianças são ainda mais. As crianças estão em um processo especial de desenvolvimento e, sozinhas, ainda não conseguem compreender muitos dos elementos do mundo adulto. Cada vez mais precocemente, as crianças se constituem no público-alvo da publicidade de alimentos. Isso por conta da influência que exercem na escolha das compras das famílias e também porque estão formando hábitos de consumo que poderão prolongar-se pelo resto de suas vidas.

A publicidade dirigida a crianças usa elementos de que elas mais gostam, como personagens, heróis, pessoas famosas, músicas, brinquedos, jogos e coleções; está presente nos espaços de sua convivência, como escolas, espaços públicos, parques e restaurantes; e utiliza os meios de comunicação a que elas estão mais expostas, como televisão e internet. – fala sobre publicidade dirigida à criança, mas acho que é interessante manter no texto”.

equidade humana e planetária. A epidemia de doenças não transmissíveis e a emergência climática são exemplos-chave e destacam a necessidade de ação urgente.

Disponível em:

<https://actbr.org.br/post/a-serie-lancet-sobre-determinantes-comerciais-da-saude/19589/>

¹³ Página 23.

A edição da RDC 24/2010 demonstra que a Anvisa manifesta preocupação sobre os efeitos da propaganda nos hábitos de consumo de alimentos, uma vez que quase um terço das mensagens publicitárias na televisão estimula o consumo de alimentos de alto valor calórico e baixo teor nutricional. Estudo realizado em 2006 pela Universidade de São Paulo mostrou que 27,5% das propagandas veiculadas pelas emissoras de televisão abertas se referiam a esse tipo de produtos. Pouco depois, a Universidade de Brasília divulgou pesquisa do Observatório de Políticas de Segurança Alimentar (OPSAN), realizada em 2006, que apontou que 72% das propagandas de alimentos estimularam o consumo de alimentos com altos teores de açúcares, sódio e gorduras¹⁴.

As evidências são conclusivas e contundentes de que a publicidade de alimentos pobres em nutrientes e ricos em calorias em meios de comunicação influencia nas preferências alimentares e padrões de consumo das crianças. Isso enfraquece a eficácia do aconselhamento de pais e professores sobre bons hábitos alimentares e coloca as crianças em risco de obesidade e doenças relacionadas por toda a vida¹⁵.

Por esta razão, este Supremo Tribunal Federal, no julgamento da já mencionada ADI 5631, assentou que o poder público tem o dever de adotar medidas para proteção da saúde de crianças e adolescentes, em especial restringindo a publicidade de produtos com alto teor de gorduras saturadas, gorduras trans, açúcares ou sódio. O julgamento ficou assim ementado:

DIREITO CONSTITUCIONAL. PROTEÇÃO DA INFÂNCIA. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 13.582/2016 POSTERIORMENTE MODIFICADA PELA LEI 14.045/2018 AMBAS DO ESTADO DA BAHIA. RESTRIÇÃO À PUBLICIDADE INFANTIL DE PRODUTOS DE BAIXO VALOR NUTRICIONAL NAS ESCOLAS. AUSÊNCIA DE OFENSA À COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO. FEDERALISMO COOPERATIVO. PROPORCIONALIDADE. RESTRIÇÃO MÓDICA NO DIREITO À LIBERDADE DE EXPRESSÃO COMERCIAL. AÇÃO DIRETA JULGADA IMPROCEDENTE. 1. Não há prejuízo da ação direta quando nova norma altera a que é impugnada mantém, em tese, o vício de inconstitucionalidade formal. 2. Como recomenda a Organização Mundial da Saúde, as escolas e os demais locais onde as crianças se reúnem devem ser livres de todas as formas de publicidade de alimentos ricos em gorduras saturadas, gorduras trans, açúcares ou sódio, porque essas instituições agem como in loco parentis, ou seja, no lugar dos pais. 3. A Constituição não admite que a inação da União em regular a publicidade infantil nesses lugares possa ser invocada para impedir a adoção de medidas por

¹⁴ Recomendações sobre a Promoção de Alimentos e Bebidas Não Alcoólicas para Crianças (Tradução em Português baseada na Publicação “Conjunto de Recomendações sobre a Promoção de Alimentos e Bebidas não Alcoólicas dirigida a crianças”, produzida pela Organização Mundial de Saúde). ANVISA 2011. Para a íntegra, acesse: [9789241500210_por.pdf \(who.int\)](https://www.gov.br/anvisa/pt-br/assuntos/comunicacao/publicacoes/9789241500210_por.pdf)

¹⁵ Recomendações sobre a Promoção de Alimentos e Bebidas Não Alcoólicas para Crianças. ANVISA 2011.

parte de Estados para cumprirem as obrigações que decorrem diretamente dos instrumentos internacionais de proteção à saúde e à infância. Precedentes. 4. Atende à proporcionalidade a restrição à liberdade de expressão comercial que visa a promover a proteção da saúde de crianças e adolescentes e que implica restrição muito leve à veiculação de propaganda, porquanto limitada ao local para o qual é destinada, delimitada apenas a alguns produtos e a um público ainda mais reduzido. 5. Ação direta julgada improcedente. (STF, ADI 5631, rel. ministro Edson Fachin, j. 25/03/2021)

A RDC 24/2010, portanto, exige, com razoabilidade, tendo em vista a relevância social do tema, que a propaganda deve ser complementada com informações importantes acerca de fatores que contribuem para doenças que podem ser preveníveis pelo consumo.

I.4 Parecer da Advocacia-Geral da União pela constitucionalidade e legalidade da RDC 24/2010

A RDC 24/2010 foi avaliada no âmbito administrativo, em processo instaurado a partir de representação do Conselho Nacional de Autorregulamentação Publicitária (CONAR) em 2010, no qual merece destaque o parecer da Consultoria-Geral da União – CGU¹⁶, aprovado pelo Advogado-Geral da União em julho de 2023¹⁷.

O parecer reconhece que a Anvisa tem o poder-dever de regular a matéria, com fundamento não só nos artigos 8º, II e 7º, III e XXVI, da Lei nº 9.782/99, mas também no Decreto-lei 986/69 e que não há ilegalidade ou inconstitucionalidade na RDC Nº 24/2010, conforme se depreende da ementa do parecer:

DIREITO ADMINISTRATIVO. DIREITO SANITÁRIO. ANVISA. EXERCÍCIO DO PODER REGULAMENTAR. RDC Nº 24/2010. DISCIPLINAMENTO DA PROPAGANDA DE ALIMENTOS CONSIDERADOS COM QUANTIDADES ELEVADAS DE AÇÚCAR, DE GORDURA SATURADA, DE GORDURA TRANS, DE SÓDIO, E DE BEBIDAS COM BAIXO TEOR NUTRICIONAL. POSSIBILIDADE. I - A ANVISA tem o dever-poder de regular a matéria, consoante deflui dos arts. 8º, II e 7º, III e XXVI da Lei n. 9.782/99.

¹⁶ Parecer nº 00016/2021/CONSUNIAO/CGU/AGU - NUP: 00400.010794/2010-97.

Disponível em: <https://www.gov.br/agu/pt-br/comunicacao/noticias/parecer-da-agu-confirma-legalidade-de-resolucao-da-anvisa-que-disciplina-propaganda-de-alimentos-nocivos-a-saude/PARECERN000162021CONSUNIAOAGU.pdf>

¹⁷ Disponível em: <https://www.gov.br/agu/pt-br/comunicacao/noticias/parecer-da-agu-confirma-legalidade-de-resolucao-da-anvisa-que-disciplina-propaganda-de-alimentos-nocivos-a-saude>

II - Essa compreensão também decorre da disciplina constante dos arts. 2º, XIV e 23 do Decreto Lei n. 986, de 21 de outubro de 1969, recepcionado pela CF/88 como lei ordinária, bem como do próprio direito à saúde insculpido nos arts. 6º e 196 da Lex Fundamental.

III - No mais, art. 220, §3º, da CF/88, prevê que incumbe à lei estabelecer os meios legais que garantam à pessoa e à família a possibilidade de se defenderem de propaganda de produtos, práticas e serviços que possam ser nocivos à saúde, inserindo-se a atuação da ANVISA no contexto dos mecanismos estatais direcionados a dar cumprimento ao referido comando constitucional.

IV - Não há ilegalidade ou inconstitucionalidade na RDC Nº 24/2010, consoante já consignado nos substanciosos PARECERES AGU/AG-11/2010, de 20 de julho de 2010, e AGU/AG-16/2010, de 27 de setembro de 2010, ambos aprovados no âmbito da CGU e pendentes de análise pelo Advogado-Geral da União.

Assim, em síntese, dado se tratar de alimentos nocivos à saúde e a publicidade ter o objetivo de promover e incentivar o consumo desses produtos, o parecer concluiu que a Anvisa tinha o poder-dever de editar a RDC 24/2010, com fundamento em uma ampla gama de dispositivos legais e constitucionais, a saber: artigos 8º, II e 7º, III e XXVI da Lei nº 9.782/99, bem como no Decreto-lei nº 986/1969, no direito constitucional à saúde (artigos 6º e 196, da Constituição Federal), e, ainda, no artigo 220, §3º, da Constituição Federal, pois a atuação da ANVISA insere-se no contexto dos mecanismos legais do Estado voltados a assegurar "à pessoa e à família a possibilidade de se defenderem da propaganda de produtos, práticas e serviços que possam ser nocivos à saúde, como são os alimentos com quantidades elevadas de açúcar, de gordura saturada, de gordura trans, de sódio e as bebidas com baixo teor nutricional.

Como se trata de produtos submetidos à vigilância sanitária, concluiu a AGU, a Anvisa alcança naturalmente o poder normativo da publicidade comercial de produtos potencialmente lesivos à saúde pública.

O parecer concluiu que a Constituição não conferiu caráter ilimitado ao direito à propaganda comercial, e expressamente previu de forma específica a possibilidade da restrição da publicidade de tabaco, bebidas alcoólicas, agrotóxicos, medicamentos e terapias, cujo risco já é presumido pelo próprio texto constitucional (§4º do art. 220). Conforme já mencionado, essa também foi a conclusão deste tribunal da ADI 5631 e na SDI 3311, na qual ficou decidido ser possível a limitação da livre iniciativa "na dimensão expressiva e comunicativa, para a construção de uma sociedade mais livre, justa e solidária, o desenvolvimento nacional sustentável, a redução de desigualdades e a promoção do bem de todos".

I.5 Decisões judiciais transitadas em julgado: validade da RDC 24/2010

Após a edição da norma, foram propostas onze ações judiciais envolvendo a aferição da validade da RDC 24/2010, da Anvisa. **Até o momento, há trânsito em julgado em cinco dessas ações e, em todas, houve o reconhecimento da validade da mencionada norma.** Seguem em tramitação outros seis processos, como é o caso da presente ação.

No julgamento mais recente, em 11/09/2023, sob a relatoria do Desembargador Jamil Rosa de Jesus Oliveira (Apelação nº 0021946-62.2011.4.01.3400), a Sexta Turma do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, por unanimidade, proferiu decisão pelo reconhecimento da validade da RDC 24/2010 em ação movida pela ABIMAPI – Associação Brasileira das Indústrias de Biscoitos, Massas Alimentícias e Pães e Bolos Industrializados. A decisão, que transitou em julgado em 13/11/2023, concluiu que:

(...)

6. A ANVISA, ao editar a RDC 24/2010, não restringe o direito à publicidade e à propaganda, tampouco impõe restrições à iniciativa privada, mas sim protege o consumidor, oferecendo-lhe a possibilidade de informações as quais são consideradas essenciais para se fixar melhores hábitos alimentares, visando assegurar a todos o direito à saúde, por caber ao Poder Público dispor sobre a regulamentação das ações e serviços a ela relacionados, como preveem os arts. 196 e 197 da Constituição Federal.

7. De acordo com o § 4º do art. 8º da Lei n. 9.782/1999, a ANVISA “poderá regulamentar outros produtos e serviços de interesse para o controle de riscos à saúde da população, alcançados pelo Sistema Nacional de Vigilância Sanitária”.

8. Este Tribunal já firmou posição, em julgados recentes, no sentido de que a Lei n. 9.782/1999 conferiu à ANVISA a competência para exercer o controle da produção e da comercialização de produtos e serviços sujeitos à vigilância sanitária (art. 7º, inciso XXVI), bem como de regulamentar e fiscalizar os produtos e serviços que envolvam potencial risco à saúde pública, como ocorre com os medicamentos e também com os alimentos (art. 8º). Precedentes.

9. Na linha do que vem decidindo este Tribunal em relação à competência da ANVISA para regulamentar e fiscalizar os produtos e serviços que envolvam risco à saúde pública, a RDC 24/2010, ao tratar da propaganda e publicidade de alimentos que tenham elevadas quantidades de açúcar, de gordura saturada, de gordura trans, de sódio e de bebidas com baixo teor nutricional, não viola os §§ 1º e 2º do art. 220 da Constituição, que protegem a liberdade de informação, mas sim protege a saúde da população, assegurando-lhe a informação sobre a composição dos produtos, sobretudo de alimentos que pretenda consumir.

10. A ANVISA não extrapolou o poder regulamentar a ela conferido pela Lei n. 9.782/1999 quando da edição da RDC 24/2010, uma vez que não impede nem restringe a publicidade de

alimentos, mas apenas exige que certas informações ou advertências de suma importância ao consumidor sejam destacadas em peças publicitárias de alimentos. (trechos da ementa)

Há outras quatro decisões judiciais com trânsito em julgado, que reconhecem a validade da RDC 24/2010, da Anvisa, proferidas no Tribunal Regional Federal da 3ª Região (TRF3), Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF4), e na Justiça do Distrito Federal e Territórios.

Pede-se vênua para transcrição das ementas das decisões proferidas pelo TRF 3 e 4:

APELAÇÃO CIVIL RESOLUÇÃO Nº 24/2010 DA ANVISA. CONSTITUCIONALIDADE, LEGALIDADE E COMPETÊNCIA NORMATIVA DA ANVISA. DEMONSTRADAS. APELAÇÃO DA AUTORA E DA RÉ, NÃO PROVIDAS. SENTENÇA MANTIDA.

1. Cinge-se a controvérsia em apurar se a Resolução nº 24/2010, da ANVISA, foi editada sem a observância da legislação de regência e da regularidade necessária, sendo passível de anulação.

2. É absolutamente clara a determinação constitucional, ao atribuir ao legislador ordinário federal a competência para dispor sobre a propaganda de produtos que possam oferecer risco à saúde das pessoas, bem como a atribuição de competência, por parte do legislador ordinário, à ANVISA, para regulamentar, normatizar e fiscalizar a propaganda de forma a evitar que os produtos submetidos ao controle e fiscalização sanitária se tornem nocivos à saúde pública e nesse ponto é importante afirmar que, ao contrário do que defende a autora, a lei é expressa ao utilizar o verbete "regulamentar" (art. 8º caput), para, objetivamente, atribuir a competência à ANVISA.

3. Diante de tudo o que estabelece a Constituição Federal e a Lei ordinária, que cumpre as determinações impostas pela Lei Maior, está evidenciado que não só a competência regulamentar da matéria é da ANVISA, como também o assunto, nos termos em que foi posto na Resolução nº 24, de 2010, observou, rigorosamente, as exigências da legislação de regência e não há que se falar em inconstitucionalidade, ilegalidade, irregularidade, excesso ou inobservância dos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade.

4. Quanto à aplicação do Código de Defesa do Consumidor para justificar a atuação da ANVISA, basta a simples leitura do texto constitucional e das disposições do próprio código para que se chegue à segura conclusão de que defesa do consumidor é dever do Estado aí incluídos todos os entes estatais.

5. Diante de todo o exposto, não há como discordar das conclusões a que chegou a r. sentença, no sentido de que "a lei prevê expressamente o poder da ré para regulamentar sobre a propaganda de alimentos" e que "da leitura das suas disposições, observa-se facilmente sua finalidade de proteger o consumidor da falta de informação dos prejuízos à sua saúde" o que leva à conclusão de que a "resolução impugnada apenas torna eficaz a vontade do legislador constitucional" tanto do ponto de Vista do da vigilância sanitária, quanto da perspectiva da preservação dos direitos do consumidor.

6. Nega-se provimento à apelação da Associação Brasileira de Franchising e da ANVISA, para manter a r. sentença, por seus próprios fundamentos.

(TRF 3 – 6ª Turma – Apelação nº 0006999-94.2011.4.03.6100/SP. Relatora Desembargadora Diva Malerbi. Publicação 17/10/2019. Ação movida por Associação Brasileira de Franchising.

ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA COLETIVO QUESTIONANDO A RESOLUÇÃO DA DIRETORIA COLEGIADA Nº 24/2010 DA ANVISA (REGULAMENTAÇÃO DA PROPAGANDA E PUBLICIDADE DE COMESTÍVEIS - GORDURAS E AÇÚCARES - QUE INTERFEREM NA SAÚDE DOS CONSUMIDORES, DESDE QUE EM EXCESSO): EXIGÊNCIA DE AVISO SOBRE OS MALEFÍCIOS NA RESPECTIVA EMBALAGEM. SEGURANÇA CONCEDIDA EM 1º GRAU. DESCABIMENTO: LEGALIDADE DA CONDUTA ADMINISTRATIVA (ART. 220 DA CF; LEI Nº 9.782/99; ART. 6º, III, CDC). MATÉRIA PRELIMINAR REJEITADA E, NO MÉRITO, APELAÇÃO E REMESSA OFICIAL PROVIDAS.

1. Agravo retido não conhecido, conforme o disposto no artigo 523, § 1º, do Código de Processo Civil, uma vez que a parte deixou de reiterá-lo expressamente.

2. Matéria preliminar (carência de ação mandamental e ilegitimidade passiva) rejeitada: questionamento de ato normativo da Administração que provoca efeitos concretos; autoridade corretamente apontada como coatora, tendo em vista que é aquela com competência para fiscalizar e exigir a execução das determinações veiculadas pela Resolução ANVISA no 24/2010.

3. Constitucionalidade e legalidade da Resolução da Diretoria Colegiada nº 24/2010-ANVISA, à vista do art. 220 da CF, da Lei 9.782/99 e do inc. III do art. 6º do CDC; norma que não proibiu ou censurou a propaganda de comestíveis postos à disposição da população, apenas dispôs sobre a complementação de ações publicitárias, impondo o dever de informação sobre os malefícios da "comida pesada" (gorduras e açúcares) que interfere negativamente na saúde como coadjuvantes da obesidade mórbida, evento danoso que atinge (segundo dados do Ministério da Saúde e a Organização mundial da Saúde) 51% da população brasileira e é a causa de morte de 2,8 milhões de pessoas por ano ao redor do mundo.

4. Compete à ANVISA controlar, fiscalizar e acompanhar, sob o prisma da legislação sanitária, a propaganda e a publicidade de produtos submetidos ao regime de vigilância sanitária, dentre eles os alimentos e as bebidas (Lei nº 9.782/99, art. 7º, XXVI e art. 8º, II), recordando-se que não é vedado pela Magna Carta o controle da propaganda de produtos, práticas e serviços que possam ser nocivos à saúde (art. 220, § 3º, II, CF). É direito do consumidor ser alertado contra produtos e substâncias com potencialidade danosa (art. 6º, I e III, do CDC), de modo que até por isso a ação acautelatória da ANVISA tem fomento em lei.

5. Agravo retido não conhecido, matéria preliminar rejeitada e, no mérito, apelação e remessa oficial providas.

(TRF 3 – 6ª Turma. Apelação nº 0022116-62.2010.4.03.6100/SP. Relator Desembargador Johonson di Salvo. Publicação 09/10/2024. Ação movida pela Associação Nacional dos Restaurantes - ANR).

PUBLICIDADE E PROPAGANDA DE ALIMENTOS E BEBIDAS NOCIVOS À SAÚDE. COMPETÊNCIA DA ANVISA. LEGALIDADE DA RDC 24/2010 DA ANVISA.

A RDC 24/2010, que dispõe sobre a oferta, propaganda, publicidade, informação e outras práticas correlatas cujo objetivo seja a divulgação e a promoção comercial de alimentos considerados com quantidades elevadas de açúcar, de gordura saturada, de gordura trans, de sódio, e de bebidas com baixo teor nutricional, não fere os parágrafos 1º e 2º do artigo 220 da CF, porquanto em que pese o dever de proteção à plena liberdade de informação jornalística e de ser vedada qualquer censura de natureza política, ideológica e artística - o texto constitucional também ratifica o dever do Estado de proteger a população de questões

nocivas à saúde. Ao editar tal resolução, a ANVISA, no seu agir, está fundada não só na Constituição como também na Lei Orgânica da Saúde.

(TRF 4 – 3ª Turma – Apelação nº 5024208-14.2010.404.7000/PR. Relator Fernando Quadros da Silva. Publicação 03/05/2012. Ação movida pela AFREBRAS – Associação dos Fabricantes de Refrigerantes do Brasil).

A Justiça do Distrito Federal e Territórios proferiu decisão pela validade da RDC 24/2010, como se observa dos trechos abaixo, que pede-se vênua para transcrição:

Como se vê, não procede a alegação do Autor de que a Ré criou novas exigências por meio de resolução extrapolando a competência legal para tanto, uma vez que a ANVISA tem a finalidade de proteção da saúde da população, por intermédio do controle sanitário da produção e da comercialização de produtos e serviços submetidos à vigilância sanitária, detendo competência normativa para controle e fiscalização de produtos e serviços de interesses à saúde, não havendo que se falar em violação ao princípio da legalidade, nem tampouco no da finalidade.

(...)

Na verdade, numa interpretação sistêmica das regras de controle sanitário, chega-se à conclusão de que o poder regulatório da Agência, no que se refere à propaganda e publicidade de alimentos e bebidas não-alcoólicas, é implícito, pois a regulamentação constitui providência necessária ao pleno exercício do controle e da fiscalização (art. 70, X)(II, da Lei 9.782/1999).

Portanto, não procede a alegação de vício formal na regulamentação de publicidade de alimentos e bebidas não-alcoólicas, feita pela ANVISA por meio da RDC 24/2010.

Por fim, quanto ao fundamento científico, a Autora não se desincumbiu do ônus de provar que o uso excessivo de açúcares, gordura saturada, gordura trans e sódio não causa impacto tão nocivo à saúde que dispense um controle mais rígido da publicidade dos alimentos e bebidas que tenham tais nutrientes em sua composição.

De toda sorte, é notório o risco à saúde causado por tais nutrientes, e que a RDC 24/2010 não estabelece uma contrapropaganda, senão que exige, com razoabilidade, tendo em vista a relevância social do tema, que a propaganda deve ser complementada com informações importantes acerca de fatores que contribuem para a cárie, diabetes, doenças cardíacas, entre outros malefícios.

Sentença proferida no processo nº 59486-81.2010.4.01.3400, em ação movida pelo Sindicato da Indústria do Milho, Soja e seus Derivados no Estado de São Paulo.

Em comum, as decisões judiciais reconhecem a competência da Anvisa para a edição da RDC 24/2010 e a importância da regulamentação para a promoção do direito constitucional à saúde, na medida em que está baseada em robustas evidências científicas sobre os malefícios do consumo excessivo de açúcares, gordura saturada, gordura trans e sódio.

II. Parecer Professor Carlos Ari Sundfeld: constitucionalidade e legalidade da RDC 24/2010

Em atendimento à consulta da ACT Promoção da Saúde, o renomado professor Carlos Ari Sundfeld elaborou parecer jurídico sobre a constitucionalidade e legalidade da RDC 24/2010, da Anvisa, em que conclui que a norma está em conformidade com as competências da ANVISA, e apresentou as seguintes conclusões:

O decreto-lei 986, de 1969, incorporado pela Lei da ANVISA e complementado pelo Código de Defesa do Consumidor, fundamentos jurídicos analisados neste parecer, constituem base legal para a ANVISA editar regulamento para tornar efetivo o dever por eles imposto na oferta, publicidade e propaganda de alimentos e bebidas exporem ao consumidor informações referentes a seus ingredientes, o que naturalmente inclui aqueles com quantidades elevadas de açúcar, gordura saturada, gordura trans, sódio e bebidas com baixo teor nutricional.

A existência dessa inequívoca base legal afasta a alegação de inconstitucionalidade da resolução, pautada no argumento da necessidade de lei federal para disciplinar a publicidade e a propaganda.

No mais, o conteúdo da RDC ANVISA 24 é compatível com as competências desenhadas pela Lei da ANVISA e pelo decreto-lei 986, de 1969, bem como pelo Código de Defesa do Consumidor, não tendo a agência reguladora extrapolado os limites legais de sua atuação. Neste sentido, o conteúdo é constitucional: as regras operacionais traçadas pela resolução são adequadas, proporcionais e razoáveis em face das normas legais específicas sobre o assunto, e não constituem abuso de poder regulatório por parte da ANVISA.

A íntegra do parecer segue em anexo, e contribui para fortalecer os argumentos em defesa da competência da Anvisa para edição da RDC 24/2010 ao posicionar o Decreto-lei 986/1969 e o Código de Defesa do Consumidor, juntamente com a Lei 9.782/1999, como a legislação infraconstitucional que respalda a atuação da Anvisa:

Ao editar seu regulamento sobre propaganda de alimentos, a ANVISA nada mais fez do que dar mais concretude, linguagem atual e segurança jurídica quanto aos condicionamentos criados pelo decreto-lei de 1969, e complementados pelo Código de Defesa do Consumidor. Eles, em conjunto com a Lei da ANVISA, trazem bases legais substantivas da regulamentação da agência.

III. Apresentação da ACT para fins de intervenção como *Amicus Curiae*

Dada a especificidade do tema tratado nesta ação, a ACT Promoção da Saúde se empenha em oferecer, mesmo na etapa recursal, elementos e informações relevantes, inclusive relacionadas a outras áreas do conhecimento (fora das ciências jurídicas), e contribuir para a

pluralização e enriquecimento do debate da matéria, característica da modalidade interventiva do *Amicus Curiae*, salutar para feitos desta natureza.

O consumidor é constitucionalmente reconhecido como vulnerável, de sorte que a intervenção de uma entidade especializada tecnicamente visa colaborar com o primado da paridade de armas e do equilíbrio que há de preponderar, em concreto, em um litígio que envolve uma associação representativa de poderoso setor econômico, com quase 200 empresas associadas, dentre as quais grandes corporações multinacionais¹⁸.

A ACT é uma organização não governamental sem fins lucrativos, fundada em 2006, que contribuiu com políticas públicas para o controle do tabaco e do álcool, e promoção da alimentação adequada e saudável, com apoio a iniciativas para a promoção da atividade física.

Ao longo de sua existência, a ACT vem reunindo premiações e reconhecimento pela dedicação e pelo resultado do seu trabalho para a promoção da saúde pública¹⁹, como a premiação recebida pela Organização Mundial de Saúde em 2023, por ter contribuído significativamente para as conquistas no controle do tabaco no Brasil e para a compreensão do impacto socioambiental do cultivo e produção de tabaco²⁰.

A ACT Promoção da Saúde tem assento no Conselho Nacional de Saúde – CNS²¹, no Conselho Estadual de Políticas sobre Drogas – CONED²², do Estado de São Paulo, e faz parte do Conselho do Observatório da Publicidade de Alimentos – OPA²³

Além disso, em outubro de 2016, juntamente com o IDEC – Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor, participou da criação e formação da **Aliança pela Alimentação Adequada e Saudável**²⁴, cujo objetivo é desenvolver e fortalecer ações coletivas que contribuam com a realização do direito humano à alimentação adequada por meio do avanço em políticas

¹⁸ <https://abir.org.br/associados/nossos-associados/>

¹⁹ <https://actbr.org.br/premios>

²⁰ <https://www.paho.org/pt/noticias/25-5-2023-oms-premia-medicos-e-organizacoes-seis-paises-das-americas-por-suas>

²¹ https://conselho.saude.gov.br/images/PORTARIA-GM_MS-N%C2%BA-3.261-DE-24-DE-NOVEMBRO-DE-2021-1-1.pdf

²² <https://justica.sp.gov.br/index.php/conselhos/politica-sobre-drogas/composicao/>

²³ O OPA é uma iniciativa do Idec (Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor) que tem como objetivo fortalecer o direito dos consumidores à informação adequada. Para isso, o observatório apoia a identificação de publicidades ilegais de alimentos e facilita a sua denúncia aos órgãos competentes. <https://publicidadedealimentos.org.br/sobre/>

²⁴ Formada por organizações da sociedade civil de interesse público, profissionais, associações e movimentos sociais. <https://alimentacaosaudavel.org.br/a-alianca/nossos-membros/>

públicas para a garantia da segurança alimentar e nutricional e da soberania alimentar no Brasil.

III.1. Da representatividade adequada

A ACT possui interesse institucional na causa, característica própria da figura do *Amicus Curiae*, em virtude de previsão estatutária. Tal modalidade de interesse, a institucional, é o cerne da intervenção do *Amicus Curiae*. E a “representatividade adequada”, prevista no artigo 138, do CPC, deve ser compreendida no sentido de que o *Amicus* mostre satisfatoriamente a razão de sua intervenção e de que maneira seu “interesse institucional” relaciona-se com o processo.

Sob a égide do CPC de 2015, o professor Cassio Scarpinella Bueno acentua a necessária relação, decorrente das escolhas feitas pela nova codificação, entre o interesse institucional e o ingresso do *Amicus Curiae*. Escreveu a propósito:

“O ‘interesse institucional’ não pode ser confundido (em verdade, reduzido) com o interesse jurídico que anima as demais intervenções de terceiro, no que é expresso o caput do art. 119, ao tratar da assistência. Fosse realidades coincidentes e, certamente, não haveria necessidade de o Código de Processo Civil – e, antes dele, algumas leis esparsas, a jurisprudência e a doutrina – disciplinar expressamente o *amicus curiae*. O ‘interesse institucional’, por isso mesmo, deve ser compreendido de forma ampla, a qualificar quem pretende ostentar o status de *amicus curiae* em perspectiva metaindividual, apta a realizar interesses que não lhe são próprios nem exclusivos como pessoa (natural ou jurídica) ou como órgão ou entidade. São, por definição, interesses que pertencem a grupo (determinado ou indeterminado) de pessoas e que são canalizados (devidamente representados) pelo *amicus curiae*. O *amicus curiae* representa aqueles interesses em juízo como adequado portador deles que é. Seja porque constituem decisões que significam tomadas de decisão valorativas, seja porque são decisões que têm aptidão para criar padrões decisórios a serem observados por outras tantas decisões a serem proferidas posteriormente e a partir delas”.²⁵

Assim, conforme previsto no artigo 4º, do Estatuto Social da ACT:

A ACT tem por finalidades sociais apoiar e contribuir com políticas públicas para prevenção e promoção da saúde pública, para a prevenção dos fatores de risco das doenças crônicas não transmissíveis, a promoção da qualidade de vida e saúde da sociedade e das pessoas, das relações saudáveis, sustentáveis e justas entre as pessoas e o meio ambiente, bem como a

²⁵ *Curso sistematizado de direito processual civil*, vol. 1, 9ª edição, São Paulo, Saraiva, 2018, p. 578. O mesmo entendimento é defendido pelo autor em outros trabalhos seus, como no seu *Manual de direito processual civil*, 5ª edição, São Paulo, Saraiva, 2019, p. 211/212; *Novo Código de Processo Civil anotado*, 3ª edição, São Paulo, Saraiva, 2017, p. 194/195, e *Comentários ao Código de Processo Civil* vol. 1, São Paulo, Saraiva, 2017, p. 599.

promoção gratuita da saúde e promoção da ética, da paz, da cidadania, dos direitos humanos, da democracia e de outros valores universais.

Para alcançar as suas finalidades estatutárias, a ACT poderá desenvolver as atividades previstas no artigo 5º, do seu Estatuto, com destaque para as seguintes:

II – Promover a saúde por meio do desenvolvimento de projetos, programas e planos de ação relacionados à prevenção, pesquisa e controle sobre fatores de risco para as doenças crônicas não transmissíveis (DCNTs), como tabagismo, consumo de álcool, alimentação não saudável e sedentarismo;

[...]

V – Realizar e contribuir com ações para elaborar e promover políticas públicas para a prevenção e enfrentamento da obesidade em adultos e crianças, e promover a alimentação adequada e saudável para a população brasileira em nível nacional, no ambiente escolar e em outros ambientes institucionais, e no nível internacional.

[...]

VII – Apoiar e contribuir com políticas públicas para a restrição, total ou parcial, da publicidade de alimentos ultraprocessados e bebidas não alcóolicas adoçadas e/ou açucaradas, e para a rotulagem de alimentos ultraprocessados;

[...]

XXI – Atuar na defesa dos direitos e interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos, inclusive judicialmente; [...]

A intervenção judicial em litígios de repercussão nestes temas faz parte das finalidades estatutárias da ACT, de modo público e formalmente declarado no mesmo artigo:

Parágrafo Segundo – Para a consecução das atividades previstas neste artigo, a ACT poderá atuar perante os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, Ministério Público e outros órgãos públicos, inclusive participando de processos legislativos, administrativos e judiciais e de audiências públicas na qualidade de terceiro interessado ou de *Amicus Curiae*.

A leitura que se faz das finalidades institucionais da ACT revela a razão de ser de seu ingresso na qualidade de *Amicus Curiae* no presente processo, vez que suas finalidades estatutárias bem representam um segmento qualificado da sociedade civil ocupado, preocupado e empenhado com políticas públicas a promoção da alimentação adequada no Brasil, a proteção da infância, e a efetiva proibição da publicidade dirigida às crianças.

A ACT possui interesse institucional na causa, pois, dentre suas atividades institucionais, atua para promover a saúde e a alimentação adequada e saudável, fator imprescindível para que se possa prevenir - ou ao menos conter - o crescimento das prevalências de excesso de peso e da obesidade, e de outras doenças crônicas não transmissíveis relacionadas à má alimentação, por meio da restrição da publicidade de produtos alimentícios ultraprocessados.

Em todas as áreas que atua, o foco da ACT é contribuir com políticas públicas para a criação de ambientes saudáveis, que contribuem para promover escolhas conscientes e saudáveis.

Importa colocar em relevo, até para em função da exigência feita pelo *caput* do art. 138 do CPC da “**representatividade adequada**”, que a ACT tem sido ativa na produção e no fornecimento qualificado de informações relevantes, considerando seu conhecimento técnico especializado e específico, para contribuir com o processo decisório em diversas outras oportunidades, inclusive perante este C. STF.

A ACT foi admitida na Suprema Corte como *Amicus Curiae* em todos os processos judiciais em que são questionadas políticas públicas para o controle do tabaco. A saber: ADI 3311, ADI 4874, ADI 4353 e ADI 4351, ADI 4306 e ADI 4249.

No tocante ao tema da publicidade dirigida à criança no ambiente escolar, nesta Suprema Corte, a ACT foi admitida como *Amicus Curiae* na ADI 5.631, movida pela Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão – ABERT para a invalidação da lei 14.045/2018, do estado da Bahia.

A norma proíbe a comunicação mercadológica dirigida às crianças nos estabelecimentos de educação básica, assim considerada toda e qualquer atividade de comunicação comercial, inclusive publicidade, para a divulgação de produtos, serviços, marcas e empresas independentemente do suporte, da mídia ou do meio utilizado. A ação foi julgada improcedente, por unanimidade.

Nesta ação, o Em. Relator, Ministro Edson Fachin, admitiu a ACT como *Amicus Curiae* sob o seguinte fundamento:

A Associação de Controle do Tabagismo, Promoção da Saúde e dos Direitos Humanos ‘tem por finalidade a promoção da qualidade de vida e saúde da sociedade e das pessoas, das relações saudáveis, sustentáveis e justas entre as pessoas e o meio ambiente, bem como a promoção gratuita da saúde e promoção da ética, da paz, da cidadania, dos direitos humanos, da democracia e de outros valores universais’ (DOC 64).

Demonstra, dessa forma, possuir a necessária representatividade temática material e espacial, mostrando-se legítima sua intervenção na condição de *amicus curiae* em virtude da possibilidade de contribuir de forma relevante, direta e imediata no tema em pauta.

Diante do exposto, admito a ACT como *amicus curiae*, nos termos do art. 7º, §2º, da Lei nº 9.868/1999, facultando-lhe a apresentação de informações, memoriais escritos

nos autos e de sustentação oral por ocasião do julgamento definitivo do mérito da presente ação direta de inconstitucionalidade.

A ACT efetivamente contribuiu de forma qualificada no processo decisório deste caso, inclusive por meio de sustentação oral na sessão de julgamento em 27/03/2021, em que foi representada pelo ilustre jurista e advogado Cássio Scarpinella Bueno. E, mesmo fora das raíais do *Amicus Curiae*, a atuação da ACT merece importante referência a demonstrar que possui representatividade adequada para os fins ora pretendidos.

A ACT assinou termo de cooperação técnica com o Ministério Público do Estado de São Paulo, Instituto Alana e Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor²⁶, em 2015, com o objetivo de conjugação de esforços, visando à facilitação do encaminhamento de representações e denúncias sobre questões de interesses difusos, coletivos ou individuais homogêneos na área da Defesa do Consumidor.

Dessa forma, não só diante da inegável relevância social do objeto do litígio, mas diante da finalidade institucional da ACT, seu conhecimento técnico específico e sua atuação para promoção da alimentação adequada e saudável e para a efetividade da proibição da publicidade dirigida à criança, resta comprovada sua legitimidade para ser admitida como *Amicus Curiae* neste processo, de forma a contribuir para a pluralização e enriquecimento do debate jurisdicional.

III.2 A relevância da matéria e a especificidade do tema objeto da ação

A relevância da matéria, a especificidade do tema objeto da demanda e a repercussão social (já abordadas acima) da controvérsia permitem (e recomendam) que a ACT seja admitida como *Amicus Curiae* no presente processo, o que encontra fundamento no artigo 138 do CPC.

O *Amicus Curiae* é instrumento de participação em processos judiciais cuja questão debatida possua transcendência ou interesse público, pois a decisão a ser proferida pode afetar um número relevante de pessoas que merecem ter seus direitos e interesses representados e vocalizados (feição democrática), assim como inferir complexidade sobre *saberes* e

²⁶ MP-SP e entidades criam via rápida para denúncias sobre violações de direitos do consumidor. Disponível em:

https://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/noticias/noticia?id_noticia=13301278&id_grupo=118

conhecimentos fora da área jurídica, de sorte a atrair a interação com entidades e especialistas (feição técnica), tudo no anseio de que a prestação jurisdicional seja o quanto mais completa e a composição do litígio adequada.

Comprovada a relevância social da matéria, observa-se, da mesma forma, a **repercussão social da controvérsia**, pois a decisão proferida produzirá efeitos que superam os interesses das partes litigantes²⁷.

No tocante à **especificidade do tema**, este requisito também resta preenchido, pois conhecimentos específicos são imprescindíveis ao deslinde da controvérsia.

A presente ação é de todo pertinente e necessária para que seja aplicada a RDC 24/2010, o que demonstra a “relevância da matéria”, a “especificidade do tema objeto da demanda” e a “repercussão social da controvérsia” que autorizam, de acordo com o *caput* do art. 138 do CPC, a intervenção da ACT como *Amicus Curiae*.

Ainda que se entenda que um dos requisitos do art. 138, do CPC, prepondera sobre o outro, a ponto de dificultar a sua verificação no caso em tela, cabe lembrar a lição de Cassio Scarpinella Bueno, de que *não há óbice para que a intervenção do Amicus Curiae se legitime a partir da ocorrência de apenas um deles*.

Ademais, a ACT é associação constituída há quase 18 anos, com propósitos estatutários e de *expertise* voltados para o tema da presente ação, tem a legitimidade postulatória para a presente ação, nos termos do art. 5º, inc. V, alíneas a e b, da lei 7.347/1985.

Dessa forma, resta comprovada a legitimidade da ACT para ser admitida como *Amicus Curiae* no presente processo, apresentando a este D. Juízo os subsídios relevantes ao tema, de forma a contribuir para a pluralização e enriquecimento do debate jurisdicional.

A ACT, desde logo, apresenta a V. Exa. subsídios de sua área qualificada de atuação de modo a contribuir para a análise deste caso de grande repercussão.

²⁷ Arruda Alvim, *Manual de direito processual civil*, 18ª edição, São Paulo, Revista dos Tribunais, 2019, p. 581.

IV. Conclusão e Pedido

Pelo exposto, a ACT Promoção da Saúde pede e espera o acolhimento do presente pedido de ingresso de admissão no presente feito na qualidade processual de *Amicus Curiae*, com o reconhecimento expresso dos poderes para apresentação de alegações finais e realização de sustentação oral, nos termos do artigo 138, *caput* e § 2º, do CPC.

Nestes termos,
Pede deferimento.
São Paulo, 8 de abril de 2024.



Walter José Faid de Moura
OAB/DF 17.390



Eloísa Machado
OAB/SP 201.790

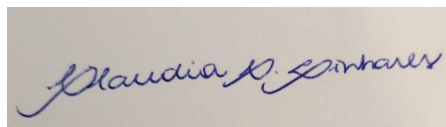
DIOGO ROSENTHAL
COUTINHO:25865646
850

Assinado de forma digital por
DIOGO ROSENTHAL
COUTINHO:25865646850
Dados: 2024.04.05 09:51:06 -03'00'

Diogo Rosenthal Coutinho
OAB/SP 155.484



Adriana Pereira de Carvalho
OAB/SP 148.379



Claudia Coutinho Linhares
OAB/SP 400.885

ACT Promoção da Saúde (ACT) apresenta

C O N S U L T A

sobre a competência da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) para edição da Resolução da Diretoria Colegiada 24 (RDC ANVISA 24), de 2010, “sobre a oferta, propaganda, publicidade, informação e outras práticas correlatas cujo objetivo seja a divulgação e a promoção comercial de alimentos considerados com quantidades elevadas de açúcar, de gordura saturada, de gordura trans, de sódio, e de bebidas com baixo teor nutricional”.

Desde sua edição, a resolução foi questionada administrativa e judicialmente por entidades setoriais.¹ Em suma, essas entidades afirmam que a agência reguladora, pelos ângulos constitucional e legal, não teria competência para editá-la. Mais especificamente, sustentam que: i) alimentos e bebidas não alcóolicas não estariam incluídos no rol constitucional de produtos passíveis de restrição em sua propaganda comercial; ii) somente lei federal poderia restringir propaganda comercial; iii) legislar sobre restrições à propaganda comercial seria competência privativa da União.²

Em âmbito administrativo, a Advocacia-Geral da União (AGU), provocada pelo Conselho Nacional de Autorregulamentação Publicitária (CONAR), opinou pela validade da RDC ANVISA 24. Os seguintes fundamentos jurídicos subsidiaram a conclusão do órgão jurídico, em seu Parecer 00016/2021/CONSUNIAO/CGU/AGU (Parecer da AGU):

¹ Há notícia de questionamento administrativo feito pelo Conselho Nacional de Autorregulamentação Publicitária (CONAR) à Advocacia-Geral da União (AGU). Além desse, há questionamentos judiciais das seguintes entidades: Associação Brasileira das Indústrias da Alimentação (ABIA); Confederação Nacional do Turismo (CNTUR); Associação Nacional de Restaurantes (ANR); Associação Brasileira das Indústrias de Refrigerantes e de Bebidas Não Alcoólicas (ABIR); Associação dos Fabricantes de Refrigerantes do Brasil (AFREBRAS); Associação Brasileira da Indústria de Chocolate, Cacau, Amendoim, Balas e Derivados (ABICAB); Sindicato da Indústria do Milho Soja e seus Derivados no Estado de São Paulo; Associação Brasileira das Entidades e Empresas de Gastronomia, Hospedagem e Turismo (ABRESI); Associação Nacional das Indústrias de Biscoitos (ANIB); Associação Brasileira das Indústrias Alimentícias (ABIMA); Associação Brasileira de Franchising.

² Esses argumentos estão resumidos no *Parecer 00016/2021/CONSUNIAO/CGU/AGU*, da AGU.

- i) A Lei da ANVISA dá à agência competência para edição da RDC ANVISA 24 (lei 9.782, de 1999, art. 7º, incisos III e XXVI, e art. 8º, § 1º, II);
- ii) O decreto-lei 986, de 1969, que institui normas básicas sobre alimentos, é claro ao dizer que o fabricante e o negociante do produto têm dever de informar consumidores sobre a natureza e qualidade do produto ofertado, disciplinando a rotulagem dos alimentos (art. 2º, XIV, art. 23 e art. 31);
- iii) A RDC ANVISA 24 também tem base jurídica no direito constitucional à saúde (arts. 6º e 196 da Constituição Federal, de 1988).
- iv) A Constituição não conferiu caráter ilimitado à propaganda comercial, tratando da necessidade de proteção à saúde (art. 220, § 3º, II, e § 4º).

O Parecer da AGU também consolidou informações sobre as ações judiciais existentes até 14 de fevereiro de 2022, data de sua assinatura. Na ocasião, foram mapeadas 11 ações judiciais envolvendo a aferição da validade da RDC ANVISA 24. Segundo consta no parecer, à época, quatro

ações já haviam transitado em julgado, todas concluindo pela validade do ato regulatório. Dentre as sete ações em tramitação, uma estava “com decisão pela validação” e seis “com decisão pela invalidação da norma”.³ Atualizando essas informações, a consultante informa que, em janeiro de 2024, já eram cinco as ações favoráveis à ANVISA transitadas em julgado, restando seis para ainda serem decididas em definitivo.

Nos julgados que decidem pela inconstitucionalidade da RDC 24, não há referência ao decreto-lei 986, de 1969. Neles, os fundamentos jurídicos utilizados, em síntese, são os seguintes:

- i) Os dispositivos constitucionais (arts. 196, 197 e 220, §§ 1º a 3º) e legais (arts. 2º, 6º, 7º e 8º, da Lei da ANVISA) indicados pela agência não lhe atribuem competência para regulamentar a matéria. Inclusive, o § 3º do art. 220 da Constituição seria claro ao dispor que o tema compete à lei federal.
- ii) Estaria sendo criada obrigação nova, o que somente seria possível mediante lei, nos termos do art. 50, II, da Constituição.

³ Parecer da AGU, p. 3.

Assim, não poderia a ANVISA, por meio de resolução, disciplinar a questão referente à propaganda e à publicidade de produtos que possam ser nocivos à saúde ou ao meio ambiente.

- iii) A Lei da ANVISA somente trataria sobre controle, fiscalização e acompanhamento da propaganda e publicidade de produtos que possam ser nocivos à saúde e ao meio ambiente, e não disporia sobre sua regulamentação pela agência.

Por outro lado, exemplificando os julgamentos que concluíram ser constitucional a RDC 24, a consulente apresentou acórdão do Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF-1), cuja ementa é a seguinte:

“CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. COMPETÊNCIA DA ANVISA. PODER DE POLÍCIA. REGULAMENTAÇÃO E CONTROLE. ART. 220, § 4º, DA CONSTITUIÇÃO E ART. 7º, INCISO XXVI, DA LEI N. 9.782/1999. LEI N. 9.294/1996. RDC 24/2010. EXIGÊNCIA DE ADVERTÊNCIAS EM PEÇAS PUBLICITÁRIAS DE ALIMENTOS. DIREITO À SAÚDE. ARTS. 196 E 197 DA CONSTITUIÇÃO. RESTRIÇÕES À PROPAGANDA E PUBLICIDADE. INOCORRÊNCIA. PROTEÇÃO DO CONSUMIDOR. RISCOS À SAÚDE. LEGALIDADE. APELAÇÃO PROVIDA.

1. Trata-se de apelação interposta pela ANVISA em face da sentença que julgou procedente o pedido da parte autora, para declarar a ineficácia da Resolução RDC n. 24/2010 da ANVISA, que dispõe sobre ‘a oferta, propaganda, publicidade, informação e outras práticas correlatas cujo objetivo seja a divulgação e a promoção comercial de

alimentos considerados com quantidades elevadas de açúcar, de gordura saturada, de gordura trans, de sódio, e de bebidas com baixo teor nutricional’.

2. A Constituição estabelece, no § 4º do seu art. 220, que ‘a propaganda comercial de tabaco, bebidas alcoólicas, agrotóxicos, medicamentos e terapias estará sujeita a restrições legais, nos termos do inciso II do parágrafo anterior, e conterá, sempre que necessário, advertência sobre os malefícios decorrentes de seu uso’. Em consonância com o dispositivo constitucional, foi editada a Lei n. 9.294/1996, que dispõe sobre as restrições ao uso e à propaganda de produtos fumíferos, bebidas alcoólicas, medicamentos, terapias e defensivos agrícolas.

3. Nos termos do art. 7º, inciso XXVI, da Lei n. 9.782/1999, compete à ANVISA ‘controlar, fiscalizar e acompanhar, sob o prisma da legislação sanitária, a propaganda e publicidade de produtos submetidos ao regime de vigilância sanitária’ e, de acordo com seu art. 8º, a ela incumbe ‘regulamentar, controlar e fiscalizar os produtos e serviços que envolvam risco à saúde pública’.

4. A Resolução RDC n. 24, de 15/06/2010, da ANVISA, contra a qual se insurge a parte autora, estabelece exigências de que sejam feitas advertências nas peças publicitárias de alimentos em relação à quantidade elevada de açúcar, de gordura saturada, de gordura trans, de sódio e em bebidas com baixo teor nutricional, inclusive com alertas de risco de obesidade e de doenças do coração.

5. A Constituição prevê, em seu art. 220, que compete à lei federal estabelecer os meios legais que garantam à pessoa e à família a possibilidade de se defenderem de programas ou programações de rádio e televisão que contrariem o disposto no art. 221, bem como da propaganda de produtos, práticas e serviços que possam ser nocivos à saúde e ao meio ambiente (§ 3º, inciso II).

6. A ANVISA, ao editar a RDC 24/2010, não restringe o direito à publicidade e à propaganda, tampouco impõe restrições à iniciativa privada, mas sim protege o consumidor, oferecendo-lhe a possibilidade de informações as quais são consideradas essenciais para se fixar melhores hábitos alimentares, visando assegurar a todos o direito à saúde, por caber ao Poder Público dispor sobre a regulamentação das ações e serviços a ela relacionados, como preveem os arts. 196 e 197 da Constituição Federal.

7. De acordo com o § 4º do art. 8º da Lei n. 9.782/1999, a ANVISA ‘poderá regulamentar outros produtos e serviços de interesse para o controle de riscos à saúde da população, alcançados pelo Sistema Nacional de Vigilância Sanitária’.

8. Este Tribunal já firmou posição, em julgados recentes, no sentido de que a Lei n. 9.782/1999 conferiu à ANVISA a competência para exercer o controle da produção e da comercialização de produtos e serviços sujeitos à vigilância sanitária (art. 7º, inciso XXVI), bem como de regulamentar e fiscalizar os produtos e serviços que envolvam potencial risco à saúde pública, como ocorre com os medicamentos e também com os alimentos (art. 8º). Precedentes.

9. Na linha do que vem decidindo este Tribunal em relação à competência da ANVISA para regulamentar e fiscalizar os produtos e serviços que envolvam risco à saúde pública, a RDC 24/2010, ao tratar da propaganda e publicidade de alimentos que tenham elevadas quantidades de açúcar, de gordura saturada, de gordura trans, de sódio e de bebidas com baixo teor nutricional, não viola os §§ 1º e 2º do art. 220 da Constituição, que protegem a liberdade de informação, mas sim protege a saúde da população, assegurando-lhe a informação sobre a composição dos produtos, sobretudo de alimentos que pretenda consumir.

10. A ANVISA não extrapolou o poder regulamentar a ela conferido pela Lei n. 9.782/1999 quando da edição da RDC 24/2010, uma vez que não impede nem restringe a publicidade de alimentos, mas apenas exige que certas informações ou advertências de suma importância ao consumidor sejam destacadas em peças publicitárias de alimentos.

11. Apelação da ANVISA e remessa oficial providas; inversão do ônus da sucumbência.”⁴

Diante desse quadro, indaga a consulente:

⁴ Apelação/Remessa Necessária n. 0021946-62.2011.4.01.3400 – 6ª Turma, rel. min. Jamil Rosa de Jesus Oliveira, j. 11.9.2023.

Considerando as normas constitucionais e legais, o conteúdo da Resolução da Diretoria Colegiada 24, de 2010, está em conformidade com as competências da ANVISA?

Respondo à consulta com base no parecer que segue, elaborado com a colaboração do professor Yasser Gabriel.

P A R E C E R

INTRODUÇÃO

A dúvida que me foi apresentada pode ser respondida por meio de uma análise bastante simples, desde que feita levando em consideração a totalidade dos elementos legais relevantes.

A questão é saber se a ANVISA, ao editar sua RDC 24, de 2010, teria não só agido nos limites de suas atribuições legais, como contaria com uma base legal para os condicionamentos que previu em seu regulamento.

Até o momento, o debate tem sido feito com base em dispositivos da Constituição Federal e da Lei da ANVISA. Sem prejuízo da linha de

argumentação utilizada, inclusive, para fundamentar as decisões judiciais favoráveis à agência reguladora, há uma outra, fundamental ao debate, para a qual se deve atentar.

Surpreendentemente, os críticos têm ignorado que a Lei da ANVISA, ao criar a agência e arrolar de modo sintético suas competências, também estava se reportando a extensos diplomas legais precedentes, que continuaram em vigor — e assim estão até hoje. Um deles regula justamente a rotulagem e a propaganda de produtos alimentícios, o tema da RDC ANVISA 24, de 2010.

Trata-se do decreto-lei 986, de 1969, vigente há mais de meio século, e que tem força de lei formal (Constituição de 1969, art. 55). Seu capítulo III, muito substantivo, impôs extensos condicionamentos sobre a rotulagem e a propaganda de alimentos. A regulamentação e aplicação de suas normas estão, desde 1999, a cargo da ANVISA, cuja lei de criação as citou expressamente, por diversas vezes. Não há qualquer dúvida jurídica quanto à vigência atual deste diploma, tampouco quanto ao fato de as competências administrativas nele previstas teriam sido transferidas, há quase 25 anos, para a ANVISA.

Também não há questionamento quanto à constitucionalidade deste decreto-lei, cujos preceitos nada têm de despropositados ou excessivos. Muito menos existem dúvidas quanto à sua recepção pela Constituição de 1988, a qual foi expressa ao prever a possibilidade de as leis federais estabelecerem condicionamentos à propaganda de produtos potencialmente nocivos (CF, art. 220, § 3º, II, e § 4º, cujo rol de restrições admitidas o STF já entendeu ser exemplificativo⁵) — bem como de, visando à proteção da saúde, essas leis atribuírem às administrações públicas competências para sua regulamentação, fiscalização e controle (CF, art. 197).

É, assim, incompreensível que o diploma legal, que também importa para a discussão sobre a validade da RDC ANVISA 24, de 2010, venha sendo ignorado, como se não existisse.

⁵ O § 4º do art. 220 da Constituição Federal diz que “*A propaganda comercial de tabaco, bebidas alcoólicas, agrotóxicos, medicamentos e terapias estará sujeita a restrições legais, nos termos do inciso II do parágrafo anterior, e conterá, sempre que necessário, advertência sobre os malefícios decorrentes de seu uso*”.

Na ADI 5631/DF (Plenário, rel. min. Edson Fachin, j. 25.3.2021), o STF, por unanimidade e nos termos do voto do relator, afirmou que o “rol de restrições admitidas no âmbito do art. 220, § 4º, da Constituição Federal não é taxativo, mas meramente exemplificativo”.

Além disso, o Código de Defesa do Consumidor, uma lei federal editada em 1990, foi também bastante enfático e expressivo quanto à imposição de condicionamentos sobre a propaganda de produtos, por meio de normas que não só previram detalhados deveres de informação ao consumidor alvo da propaganda, bem como trataram do modo como a informação deveria ser por ela veiculada.

Ao editar seu regulamento sobre propaganda de alimentos, a ANVISA nada mais fez do que dar mais concretude, linguagem atual e segurança jurídica quanto aos condicionamentos criados pelo decreto-lei de 1969, e complementados pelo Código de Defesa do Consumidor. Eles, em conjunto com a Lei da ANVISA, trazem bases legais substantivas da regulamentação da agência.

Os acórdãos do TRF-1 que entenderem como inválida a RDC, assim concluíram por suporem erroneamente que seriam apenas as seguintes as normas jurídicas em que a ANVISA teria se baseado:⁶

⁶ Apelação/Reexame Necessário 0042882-45.2010,4.01.3400/DF, TRF1 - 6ª Turma, rel. Des. Jirair Aram Meguerian, j. 22.2.2013, p. 4 – 5.

Constituição Federal, de 1988

Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

Art. 197. São de relevância pública as ações e serviços de saúde, cabendo ao Poder Público dispor, nos termos da lei, sobre sua regulamentação, fiscalização e controle, devendo sua execução ser feita diretamente ou através de terceiros e, também, por pessoa física ou Jurídica de direito privado.

Art. 220. A manifestação do pensamento, a criação, a expressão e a informação, sob qualquer forma, processo ou veículo não sofrerão qualquer restrição, observado o disposto nesta Constituição.

§ 1º Nenhuma lei conterá dispositivo que possa constituir embaraço à plena liberdade de informação jornalística em qualquer veículo de comunicação social, observado o disposto no art. 5º, IV, V, X, XIII e XIV.

§ 2º É vedada toda e qualquer censura de natureza política, ideológica e artística.

§ 3º Compete à lei federal:

(...)

II - estabelecer os meios legais que garantam à pessoa e à família a possibilidade de se defenderem de programas ou programações de rádio e televisão que contrariem o disposto no art. 221, bem como da propaganda de produtos, práticas e serviços que possam ser nocivos à saúde e ao meio ambiente.

Lei da ANVISA

Art. 2º Compete à União no âmbito do Sistema Nacional de Vigilância Sanitária:

- I - definir a política nacional de vigilância sanitária;
- II - definir o Sistema Nacional de Vigilância Sanitária;

III - normatizar, controlar e fiscalizar produtos, substâncias e serviços de interesse para a saúde;

Art. 6º A Agência terá por finalidade institucional promover a proteção da saúde da população, por intermédio do controle sanitário da produção e da comercialização de produtos e serviços submetidos à vigilância sanitária, inclusive dos ambientes, dos processos, dos insumos e das tecnologias a eles relacionados, bem como o controle de portos, aeroportos e de fronteiras.

Art. 7º Compete à Agência proceder à implementação e à execução do disposto nos incisos II a VII do art. 2º desta Lei, devendo:

I - coordenar o Sistema Nacional de Vigilância Sanitária;

II - fomentar e realizar estudos e pesquisas no âmbito de suas atribuições;

III - estabelecer normas, propor, acompanhar e executar as políticas, as diretrizes e as ações de vigilância sanitária;

(...)

XXVI - controlar, fiscalizar e acompanhar, sob o prisma da legislação sanitária, a propaganda e publicidade de produtos submetidos ao regime de vigilância sanitária;

(...)

Art. 8º Incumbe à Agência, respeitada a legislação em vigor, regulamentar, controlar e fiscalizar os produtos e serviços que envolvam risco à saúde pública.

§ 1º Consideram-se bens e produtos submetidos ao controle e fiscalização sanitária pela Agência:

(...)

II - alimentos, inclusive bebidas, águas envasadas, seus insumos, suas embalagens, aditivos alimentares, limites de contaminantes orgânicos, resíduos de agrotóxicos e de medicamentos veterinários;

(...)

§ 4º A Agência poderá regulamentar outros produtos e serviços de interesse para o controle de riscos à saúde da população, alcançados pelo Sistema Nacional de Vigilância Sanitária.

Tais dispositivos são de fato pertinentes ao debate e deles é possível tirar conclusões relevantes para o caso.

Para as decisões judiciais que entenderam ser inconstitucional a RDC 24, essas normas constitucionais e legais seriam insuficientes, pois não conteriam a definição dos casos, do objeto e da extensão dos condicionamentos sanitários sobre propaganda de produtos alimentícios. Tais condicionamentos só poderiam ser exigidos administrativamente pela ANVISA se, anteriormente, um diploma com *status* de lei os tivesse previsto de modo analítico.

O surpreendente da opinião de que seria inválida a RDC ANVISA 24, de 2010, é que tal diploma legal, em conjunto com a Lei da Anvisa, existe sim, e há mais de 50 anos, tendo sido complementado pelo Código de Defesa do Consumidor. A resolução da ANVISA se limitou a fazer sua regulamentação, sem criar deveres ou restrições substantivas que já não estivessem nas leis substantivas em vigor.

Referidas decisões, *examinando apenas a Lei da ANVISA*, constataram que essa se referiu à atribuição de a agência “regulamentar, controlar e fiscalizar” alimentos, bebidas e suas embalagens, bem como “produtos e serviços de interesse para o controle de riscos à saúde da população”. Perceberam, também, que, pela mesma lei, a agência possui competência para “controlar, fiscalizar e acompanhar, sob o prisma da legislação sanitária, a propaganda e publicidade de produtos submetidos ao regime de vigilância sanitária”. Porém, segundo essas decisões, as normas dessa lei não teriam especificado em que consistiriam concretamente tais atribuições.

A segunda constatação das decisões judiciais que entenderam ser inconstitucional a RDC 24 é que tais atribuições da ANVISA estão lastreadas constitucionalmente em um direito das pessoas à saúde, o qual imputa ao estado o dever de promover políticas públicas voltadas “à redução do risco de doença e de outros agravos”.

A terceira constatação é que a Constituição condicionou o controle da propaganda à prévia existência de lei, ao estatuir que “*competes à lei federal ... estabelecer os meios legais que garantam à pessoa e à família a*

possibilidade de se defenderem ... da propaganda de produtos, práticas e serviços que possam ser nocivos à saúde...”.

Nos processos em que foram tomadas essas decisões, discutiu-se se seria possível sacar, dos referidos dispositivos da Lei da ANVISA, uma clara competência da agência para regulamentar os condicionamentos à publicidade de bebidas e alimentos, os quais ficaram submetidos ao seu controle e fiscalização. A conclusão do tribunal, nesses casos, foi que os dispositivos da lei de 1999 (Lei da ANVISA) seriam insuficientes para atender à exigência constitucional de lei federal para a imposição de condicionamentos à propaganda.

O problema principal da discussão que vem sendo feita tem sido o de ignorar justamente o decreto-lei 986, de 1969, incorporado pela Lei da ANVISA, bem como sua complementação pelo Código de Defesa do Consumidor.

O decreto-lei já trazia normas muito detalhadas, concretas e bastante claras a respeito do que a autoridade sanitária pode exigir ou restringir no que concerne à publicidade de bebidas e alimentos. Embora o decreto-lei não

tenha aparecido nas discussões — ou tenha aparecido de maneira secundária, por remissão breve no Parecer da AGU — nele, bem como em sua complementação pelas normas legais de defesa do consumidor, são encontrados, de maneira inequívoca, em conjunto com a Lei da ANVISA, fundamentos substantivos da competência para edição da RDC ANVISA 24, de 2010.

Mais: a simples leitura do decreto-lei revela com facilidade que o conteúdo do regulamento não extrapolou os limites legais a que estava submetido.

É o que passo a demonstrar.

O DECRETO-LEI 986, DE 1969, É, EM CONJUNTO COM A LEI DA ANVISA, FUNDAMENTO LEGAL PARA A EDIÇÃO DA RDC ANVISA 24, DE 2010

O *decreto-lei* é um instrumento normativo que pôde ser utilizado no Brasil em dois períodos: durante o Estado Novo (1937 a 1946) e no Regime Militar e na transição para a democracia (1965 a 1988). Era expedido pelo

Presidente da República, tinha *força de lei* — ou seja, embora não originado no Legislativo, formalmente equivalia a uma lei — e se estabilizava no ordenamento jurídico após cumprido rito junto ao Congresso Nacional, previsto nas constituições das respectivas épocas.

Diferentemente de suas antecessoras, a Constituição de 1988 não trouxe a figura do decreto-lei. Em substituição, previu a chamada *medida provisória*, também um instrumento normativo com força de lei oriundo do Executivo, mas com requisitos para edição e confirmação pelo Congresso Nacional diferentes daqueles antes atribuídos ao decreto-lei.⁷

Embora no regime constitucional atual não seja mais possível ao Chefe do Executivo editar um decreto-lei, aqueles editados no passado foram preservados e, desde que compatíveis com a Constituição de 1988 e não revogados por legislação posterior, seguem vigentes. É justamente o caso do decreto-lei 986, de 1969.

⁷ Essencialmente, para edição de um decreto-lei, era necessário haver urgência ou interesse público relevante. A avaliação da norma pelo Congresso Nacional deveria acontecer na sequência, dentro de prazo estipulado. Caso o Legislativo não o avaliasse dentro desse prazo, o decreto-lei era automaticamente confirmado e seguia valendo como lei.

Para a medida provisória, é diferente: sua edição depende da existência de ambos os requisitos de urgência e interesse público relevante e, caso o Congresso não a aprecie dentro do prazo específico, a norma deixa de vigor.

Este diploma institui normas básicas sobre alimentos e regula a “defesa e a proteção da saúde individual ou coletiva, no tocante a alimentos, desde a sua obtenção até o seu consumo” (art. 1º). Entre suas previsões, estão dispositivos disciplinando a rotulagem e a propaganda de alimentos — inclusive bebidas — e condicionando o modo como essas atividades devem ser feitas. Vejam-se alguns dispositivos básicos quanto a isso (observando-se que eles não esgotam a disciplina do assunto pelo decreto-lei):

Decreto-lei 986, de 1969

Art. 2º Para os efeitos deste Decreto-lei considera-se:

I - Alimento: toda substância ou mistura de substâncias, no estado sólido, líquido, pastoso ou qualquer outra forma adequada, destinadas a fornecer ao organismo humano os elementos normais à sua formação, manutenção e desenvolvimento;

(...)

XII - Rótulo: qualquer identificação impressa ou litografada, bem como os dizeres pintados ou gravados a fogo, por pressão ou decalcação aplicados sobre o recipiente, vasilhame envoltório, cartucho ou qualquer outro tipo de embalagem do alimento ou sobre o que acompanha o continente;

(...)

XIV - Propaganda: a difusão, por quaisquer meios, de indicações e a distribuição de alimentos relacionados com a venda, e o emprego de matéria-prima alimentar, alimento in natura, materiais utilizados no seu fabrico ou preservação objetivando promover ou incrementar o seu consumo;

(...)

CAPÍTULO III

Da Rotulagem

Art. 10. Os alimentos e aditivos intencionais deverão ser rotulados de acordo com as disposições deste Decreto-lei e demais normas que regem o assunto.

(...)

Art. 23. As disposições deste Capítulo se aplicam aos textos e matérias de propaganda de alimentos qualquer que seja o veículo utilizado para sua divulgação.⁸

Os dispositivos destacados, sem prejuízo de outros a serem examinados a seguir, revelam desde logo que *o decreto-lei 986 é sim uma lei federal tratando especificamente da propaganda de alimentos e bebidas*.

É irrelevante o fato de o decreto-lei 986 não haver sido expressamente referido nos *considerandos* da RDC ANVISA 24, que citaram somente a Lei da ANVISA, de 1999. A razão disso é óbvia: essa citação incluiu a automática remissão à totalidade da legislação sanitária específica, cuja regulamentação e aplicação foram transferidas à agência, em virtude de lei. Logo, bastava mesmo a menção à Lei da ANVISA, mais ampla.

⁸ A referência feita pelo art. 23 é ao capítulo III do decreto-lei, intitulado “Da Rotulagem”.

Por sua vez, a Lei da ANVISA, editada 30 anos depois, foi muito clara ao preservar a vigência do decreto-lei 986, de 1969, modificando-o apenas naquilo que entendeu incompatível com seus próprios dispositivos. Essencialmente, ela alterou a redação de alguns poucos artigos do decreto-lei, explicou como outros deveriam interagir com a nova regulação sanitária e, por fim, revogou um único artigo, com a finalidade de incluir a ANVISA como entidade competente nos temas de regulação sanitária.⁹

Com a edição da Lei da ANVISA, em 1999, ocorreu, portanto, a recepção e adaptação do decreto-lei 986, de 1969 — adaptação essa apenas para transferir à nova autoridade pública sanitária (a agência reguladora) competências que, à época da edição do decreto-lei, haviam sido atribuídas a órgãos do Ministério da Saúde. Não houve qualquer ruptura com o modelo regulatório construído pelo decreto-lei relativamente à propaganda de alimentos e bebidas. Ao contrário: o decreto-lei foi expressamente mantido e incorporado entre as bases legais das competências e da regulação quanto a isso, as quais, doravante, estariam a cargo da ANVISA.

⁹ São cinco as menções ao decreto-lei 986, de 1969, feitas pela Lei da ANVISA. Elas se encontram nos seguintes artigos: art. 23, § 8º; art. 41, *caput* e § 3º; art. 42; art. 46.

Para ilustrar, aqui está o dispositivo da Lei da ANVISA que revogou um único dispositivo do decreto-lei: “Art. 46. Fica revogado o art. 58 do Decreto-Lei nº 986, de 21 de outubro de 1969”.

Estando plenamente vigente, o decreto-lei 986, de 1969, não pode ser ignorado na discussão sobre a extensão e limites das competências da ANVISA para regulamentar a propaganda de alimentos e bebidas. Embora a Constituição Federal e a Lei da ANVISA também sejam importantes neste debate, o decreto-lei, incorporado por aquela lei de 1999, dá à agência competência para a edição da RDC ANVISA 24, de 2010. Este decreto-lei compõe o rol de textos com força de lei que, em conjunto com a Lei da ANVISA, determinam e limitam a competência regulamentar da ANVISA no tema da propaganda de alimentos e bebidas.

Encerrando o capítulo III do decreto-lei está o dispositivo que não poderia ser mais claro. Ele, sucinta e expressamente, determina que as disposições do capítulo relativas à rotulagem “se aplicam aos textos e matérias de propaganda de alimentos, qualquer que seja o veículo de sua divulgação” (art. 23).

E que disposições são estas, que também incidem sobre as propagandas?

O decreto-lei foi expresso ao criar o dever de informação a respeito das características de alimentos e bebidas que importam ao consumidor. Tais informações devem constar tanto na rotulagem desses produtos, como em suas propagandas, em caracteres perfeitamente legíveis. A disciplina desse dever de informação é feita em seu capítulo III.

Segundo o decreto-lei, a propaganda deve indicar, de maneira legível ao consumidor, a qualidade, a natureza e o tipo do alimento, bem como esclarecer se, no produto, foi empregado *aditivo intencional* (art. 11, I e VI).¹⁰ É considerada aditivo intencional toda substância ou mistura de substâncias, dotadas ou não de valor nutritivo, colocada no alimento ou bebida com a finalidade de impedir alterações, manter, conferir ou intensificar seu aroma, cor e sabor, modificar ou manter seu estado físico geral, ou exercer qualquer ação exigida para uma boa tecnologia de fabricação do alimento (art. 2º, VIII).¹¹

¹⁰ Decreto-lei 986, de 1969

“Art. 11. Os rótulos deverão mencionar em caracteres perfeitamente legíveis:

I - A qualidade, a natureza e o tipo do alimento, observadas a definição, a descrição e a classificação estabelecida no respectivo padrão de identidade e qualidade ou no rótulo arquivado no órgão competente do Ministério da Saúde, no caso de alimento de fantasia ou artificial, ou de alimento não padronizado; (...)

VI - Indicação do emprego de aditivo intencional, mencionando-o expressamente ou indicando o código de identificação correspondente com a especificação da classe a que pertencer; (...)”

¹¹ Decreto-lei 986, de 1969

O decreto-lei também autorizou que, *com o mesmo objetivo de proteger a saúde por meio da ampla informação*, a autoridade sanitária competente indicasse, por meio de regulamentos infralegais, outras informações referentes a alimentos e bebidas que devessem constar em seus rótulos e propagandas, para além daquelas elencadas expressamente no próprio decreto-lei — inclusive, mas não apenas, informações referentes às suas composições nutricionais (art. 11, IX).¹²

Essas normas devem, atualmente, ser aplicadas levando em conta também as especificações que, sobre o mesmo tema da informação relativa aos produtos, estão hoje contidas no Código de Defesa do Consumidor (lei 8.078, de 1990). É interessante destacar as seguintes:

Código de Defesa do Consumidor

Art. 6º São direitos básicos do consumidor:

“Art. 2º Para os efeitos deste Decreto-lei considera-se: (...)

VIII - Aditivo intencional: toda substância ou mistura de substâncias, dotadas, ou não, de valor nutritivo, ajuntada ao alimento com a finalidade de impedir alterações, manter, conferir ou intensificar seu aroma, cor e sabor, modificar ou manter seu estado físico geral, ou exercer qualquer ação exigida para uma boa tecnologia de fabricação do alimento;”

¹² *Decreto-lei 986, de 1969*

“Art. 11. Os rótulos deverão mencionar em caracteres perfeitamente legíveis: (...)

IX - Outras indicações que venham a ser fixadas em regulamentos.”

I - a proteção da vida, saúde e segurança contra os *riscos provocados por* práticas no fornecimento de *produtos* (...) considerados perigosos ou nocivos;

II - a (...) divulgação sobre o consumo adequado dos produtos ...;

III - a informação adequada e clara sobre os diferentes produtos (...), com especificação correta de quantidade, características, composição, qualidade, (...) bem como sobre os *riscos que apresentam*;

IV - a proteção contra a publicidade enganosa (...);
(...)

Art. 8º Os produtos (...) colocados no mercado de consumo não acarretarão riscos à saúde ou segurança dos consumidores, exceto os considerados normais e previsíveis em decorrência de sua natureza e fruição, obrigando-se os fornecedores, em qualquer hipótese, a dar as informações necessárias e adequadas a seu respeito. (...)

Art. 9º O fornecedor de produtos e serviços potencialmente nocivos ou perigosos à saúde ou segurança deverá informar, de maneira ostensiva e adequada, a respeito da sua *nocividade ou periculosidade*, sem prejuízo da adoção de outras medidas cabíveis em cada caso concreto.

(...)

Art. 31. A oferta e apresentação de produtos ou serviços devem assegurar informações corretas, claras, precisas, ostensivas e em língua portuguesa sobre suas características, qualidades, quantidade, composição, (...), entre outros dados, bem como sobre os *riscos que apresentam à saúde e segurança dos consumidores*.

(...)

Art. 37. É proibida toda publicidade enganosa (...).

§ 1º É enganosa qualquer modalidade de informação ou comunicação de caráter publicitário, [que] (...), mesmo por omissão, [seja] capaz de induzir em erro o consumidor a respeito da natureza, características, qualidade, quantidade, propriedades, (...) e quaisquer outros dados sobre produtos e serviços.

(...)

§ 3º Para os efeitos deste código, a publicidade é enganosa por omissão quando deixar de informar sobre dado essencial do produto ou serviço.

Na transcrição imediatamente acima, chamou-se atenção em itálico para as normas legais em que se impôs o dever de as propagandas informarem sobre os *riscos decorrentes dos produtos, de sua composição e de sua utilização*.

A leitura do decreto-lei de 1969, bem como do Código de Defesa do Consumidor, que o complementou, em conjunto com a Lei da ANVISA, à qual ele está incorporado, deixa muito claro que a ANVISA possui competência para detalhar, por meio de regulamentos, as informações que devem constar na propaganda de alimentos e bebidas, *sempre no interesse de dar aos consumidores os meios para, uma vez devidamente informados, protegerem a própria saúde, inclusive contra os riscos dos produtos*. O decreto-lei 986, de 1969, já era literal neste sentido e o Código de Defesa do Consumidor foi ainda mais expressivo quanto ao dever de a propaganda ser muito clara e expressa quanto às características relevantes dos produtos, bem como quanto a quaisquer riscos deles derivados.

Desse modo, a ANVISA podia, sim, editar regulamento para tornar efetivo o dever de a publicidade e a propaganda de alimentos e bebidas

exporem aos consumidores informações referentes a seus ingredientes, inclusive aqueles considerados aditivos intencionais: açúcar, corante, sódio, gordura, etc., bem como sobre os riscos que estes podem causar à saúde.

Pelo ângulo substantivo, o que realmente importa é saber se, no regulamento, a ANVISA seguiu com fidelidade a regulação legal sobre propaganda de alimentos contida há décadas no decreto-lei, e complementadas no Código de Defesa do Consumidor. Para tanto, basta confrontar o conteúdo dos textos normativos envolvidos.

O CONTEÚDO DA RDC ANVISA 24 ESTÁ EM CONFORMIDADE COM AS COMPETÊNCIAS CONFERIDAS À AGÊNCIA PELA LEI DA ANVISA E PELO DECRETO-LEI 986

A RDC ANVISA 24, de 2010, estabelece como as informações nutricionais devem constar na divulgação e promoção comercial de um grupo específico de alimentos e bebidas: aqueles com quantidades elevadas de açúcar, gordura saturada, gordura trans, sódio e bebidas com baixo teor

nutricional — grupo popularmente conhecido como *alimentos ultraprocessados*.

Seu objetivo é assegurar a divulgação de informações necessárias à preservação da saúde de todos aqueles expostos à oferta, propaganda e publicidade de alimentos ultraprocessados, “com vistas a coibir práticas excessivas que levem o público, em especial o público infantil, a padrões de consumo incompatíveis com a saúde e que violem seu direito à alimentação adequada” (RDC 24, art. 2º).

Tal objetivo está perfeitamente alinhado à finalidade prevista no art. 1º do decreto-lei 986, de 1969: a “defesa e a proteção da saúde individual ou coletiva, no tocante a alimentos, desde a sua obtenção *até o seu consumo*”. E também aos objetivos do Código de Defesa do Consumidor, de ampla “proteção e defesa do consumidor” (art. 1º), inclusive quanto aos riscos dos produtos (arts. 6º, I, II, III e IV; 9º e 37, entre outros). E, ainda, também aos objetivos da Lei da ANVISA.

Basicamente, a RDC ANVISA 24 busca tornar efetivos dois tipos de exigências legais quanto à propaganda: (i) dever de comunicação a respeito

da alta concentração de determinados ingredientes em alimentos ultraprocessados; (ii) dever de comunicação sobre possíveis consequências da ingestão desses ingredientes em alta quantidade. E, para segurança quanto ao cumprimento adequado desses deveres, a resolução dispõe (iii) sobre o específico modo como a comunicação dessas informações deve ocorrer.

A seguir, estão transcritos os dispositivos da resolução relativos a tais condicionamentos. Para facilitar a leitura, aqueles do tipo (i) estão destacados em **negrito**; os relativos ao tipo (ii) estão sublinhados; e os pertencentes ao item (iii) estão em *itálico*. Veja-se:

RDC ANVISA 24, de 2010

Art. 5º As informações exigidas por este Regulamento, devem ser veiculadas de maneira adequada, ostensiva, correta, clara, precisa e em língua portuguesa.

Parágrafo único. Quando exibidas em linguagem escrita, as informações exigidas por este regulamento devem ser apresentadas em cores que contrastem com o fundo do anúncio, estar dispostas no sentido predominante da leitura da peça publicitária e permitir a sua imediata visualização, guardando entre si as devidas proporções de distância, indispensáveis à legibilidade e destaque.

Art. 6º Na oferta, propaganda, publicidade e outras práticas correlatas cujo objetivo seja a promoção comercial dos alimentos com quantidade elevada de açúcar, de gordura saturada, de gordura trans, de sódio e de bebidas com baixo teor nutricional, é exigido:

I - Que a sua realização seja direta e verdadeira, de forma a evidenciar o caráter promocional da mensagem;

II - Que sejam facilmente distinguíveis como tais, não importando a sua forma ou meio utilizado;

III - Que seja(m) veiculado(s) alerta(s) sobre os perigos do consumo excessivo desses nutrientes por meio da(s) seguinte (s) mensagem (s), aplicável(s) de acordo com os casos descritos abaixo:

a) **"O (nome/ marca comercial do alimento) contém muito açúcar e, se consumido em grande quantidade, aumenta o risco de obesidade e de cárie dentária".**

b) **"O (nome/ marca comercial do alimento) contém muita gordura saturada e, se consumida em grande quantidade, aumenta o risco de diabetes e de doença do coração".**

c) **"O (nome/ marca comercial do alimento) contém muita gordura trans e, se consumida em grande quantidade, aumenta o risco de doenças do coração".**

d) **"O (nome/ marca comercial do alimento) contém muito sódio e, se consumido em grande quantidade, aumenta o risco de pressão alta e de doenças do coração".**

IV - Quando o alimento ou o conjunto a que ele pertença possuir quantidade elevada de dois ou mais nutrientes, deverá ser aplicado o seguinte alerta cumulativamente em relação aos nutrientes:

"O (nome/ marca comercial do alimento ou conjunto) contém muito(a) [nutrientes que estão presentes em quantidades elevadas], e se consumidos(as) em grande quantidade aumentam o risco de obesidade e de doenças do coração".

Art. 7º Os alertas a que se refere o artigo 6º devem ser contextualizados na peça publicitária, de maneira que sejam pronunciados pelo personagem principal, quando a peça publicitária

for veiculada na televisão ou outros meios audiovisuais; proferidos pelo mesmo locutor, quando veiculada em rádio; e, quando se tratar de material impresso, o alerta deve causar o mesmo impacto visual que as demais informações presentes na peça publicitária.

§1º A locução dos alertas deve ser perfeitamente compreensível.

§2º Se a propaganda ou publicidade de televisão não apresentar personagem principal, os alertas devem observar os seguintes requisitos:

a) após o término da mensagem publicitária, os alertas serão exibidos em cartela única, com fundo verde, em letras brancas, de forma a permitir a perfeita legibilidade e visibilidade, permanecendo imóvel no vídeo;

b) a locução deve ser feita com voz adulta e perfeitamente compreensível;

c) a cartela deverá ocupar a totalidade da tela.

§ 3º Na internet, os alertas serão exibidos de forma permanente, visível, juntamente com a peça publicitária, e devem causar o mesmo impacto visual que as demais informações presentes na propaganda ou publicidade.

Art. 8º É obrigatória a veiculação do alerta a que se refere o artigo 6º em amostras grátis de alimentos com quantidades elevadas de açúcar, de gordura saturada, de gordura trans, de sódio, e de bebidas com baixo teor nutricional, bem como em cupons de desconto para a promoção desses alimentos.

Art. 9º Todo material publicitário referente ao patrocínio de fornecedores ou distribuidores dos alimentos com quantidades elevadas de açúcar, de gordura saturada, de gordura trans, de sódio, e de bebidas com baixo teor nutricional deve veicular o alerta exigido pelo art. 6º.

Art. 10º A divulgação de programas ou campanhas sociais que mencionem nome/marcas dos alimentos com quantidades elevadas de açúcar, de gordura saturada, de gordura trans, de sódio, e de bebidas com baixo teor nutricional, ou que tenham por objetivo a promoção comercial desses alimentos, deve observar todas as disposições desta resolução, inclusive quanto ao alerta exigido pelo art. 6º.

Art. 11 Não poderão constar na propaganda, publicidade ou outras práticas correlatas cujo objetivo seja a promoção comercial de alimentos e bebidas citados no caput do artigo 1º, indicações, designações, denominações, símbolos, figuras ou desenhos que possibilitem interpretação falsa, erro e confusão quanto à origem, a procedência, a natureza, a qualidade, a composição ou que atribuam características nutritivas superiores àquelas que realmente possuem, tais como:

I - Informar ou sugerir que qualquer tipo de alimento seja completo nutricionalmente ou que supra todas as necessidades nutricionais dos seres humanos, excetuando-se o leite materno quando consumido até os seis meses de idade

II - Informar ou sugerir que o consumo do alimento constitui-se em garantia para uma boa saúde, inclusive no que diz respeito às expressões que o caracterize como fundamental ou essencial para o crescimento e desenvolvimento de crianças, excetuando-se o leite materno; e salvo quando aprovado por órgão competente ou disposto em regulamento técnico específico;

III - Desestimular de qualquer forma o aleitamento materno exclusivo até os seis meses de idade e complementar até os dois anos de idade ou mais;

IV - Informar ou sugerir que alimentos que possuam em sua composição nutrientes e fibras alimentares adicionados intencionalmente possam atuar como substitutos de alimentos que os possuam naturalmente em sua composição;

V - Utilizar expressões ou sugerir de qualquer forma que o alimento é saudável ou benéfico para a saúde, quando este for

classificado com quantidades elevadas de açúcar, de gordura saturada, de gordura trans, ou de sódio e bebidas com baixo teor nutricional;

VI - Informar ou sugerir que alimentos com quantidades elevadas de açúcar, de gordura saturada, de gordura trans, de sódio e de bebidas com baixo teor nutricional possam substituir uma refeição, salvo quando aprovado por órgão competente ou disposto em regulamento técnico específico.

Percebe-se que o regulamento, em sua maior parte, detalha como as informações relativas a ingredientes alimentícios, que necessariamente precisam constar no rótulo dos produtos, devem ser veiculadas em peças de propaganda para garantir sua compatibilidade com as leis aplicáveis. De acordo com o decreto-lei 986, de 1969, incorporado pela Lei da ANVISA, a informação de que o produto contém determinada quantidade de açúcar, gordura saturada, gordura trans, sódio, etc. (chamados, pelo decreto-lei 986, de aditivos intencionais), obrigatoriamente deverá constar em seu rótulo e, por força do art. 23 do mesmo decreto-lei, também em sua promoção comercial.

Ou seja: a RDC ANVISA 24 simplesmente disciplinou o modo como essas informações devem ser divulgadas, uma vez que o decreto-lei não

desceu às minúcias operacionais, deixando isso para a regulamentação infralegal, o que é o normal.

Não houve, com a edição da RDC ANVISA 24, a criação de obrigações ou restrições novas para os agentes a ela submetidos, e sim a mera especificação do modo operacional de ser cumprido o dever de informação legalmente estabelecido no decreto-lei 896, de 1969, em coerência com a Lei da ANVISA, e complementado pelo Código de Defesa do Consumidor.

A RDC ANVISA 24 se conteve nos limites do permitido pelo decreto-lei e pela Lei da ANVISA ao detalhar como fazer a obrigatória indicação das potenciais consequências da ingestão de alta quantidade de determinado ingrediente (por exemplo: “... se consumido em grande quantidade, aumenta o risco de pressão alta e de doenças do coração”) e ao proibir determinadas informações que pudessem induzir o consumidor a erro (como fazê-lo crer que certo alimento possa, em uma perspectiva nutricional, servir como substituto a uma refeição).

Primeiro porque o decreto-lei deixou espaço para a autoridade administrativa — atualmente, a ANVISA — por meio de regulamento, prever outras informações a serem divulgadas em rótulos e propagandas de alimentos, além daquelas nele elencadas (art. 11, IX), tudo com o objetivo de defender e proteger a saúde individual e coletiva quanto a alimentos, até o seu consumo (art. 1º). E isto é totalmente coerente com a ampla competência regulamentar conferida à agência pela Lei da ANVISA.

Segundo, porque o Código de Defesa do Consumidor, que complementou o decreto-lei, e é coerente com a Lei da ANVISA, foi claríssimo ao impor o dever de os rótulos e propagandas darem informações claras, compreensíveis e abrangentes sobre os riscos dos produtos para os consumidores.

É totalmente pertinente com os objetivos e condicionamentos do decreto-lei, do Código de Defesa do Consumidor e da Lei da ANVISA a exigência, feita pelo regulamento, de indicação clara e específica dos riscos dos diversos grupos de alimentos em virtude da quantidade de certos ingredientes ou aditivos. Afinal, para grande parte dos consumidores, apenas dizer que um alimento ultraprocessado contém grandes quantidades de sódio

ou de gordura saturada, por exemplo, não significa muita coisa. É importante que o potencial consumidor saiba com clareza qual é o risco envolvido na ingestão daquele produto e, com isso, possa fazer uma escolha consciente sobre seu consumo ou não. Na prática, a real efetividade das normas legais, no que concerne à proteção da saúde, depende da divulgação desse tipo de informação.

É importante ressaltar a proporcionalidade e a adequação da medida. Não foram impostas, seja ao produtor ou fornecedor, seja ao potencial consumidor, quaisquer restrições capazes de impedir ou inviabilizar a divulgação ou aquisição dos produtos. A realização de oferta e propaganda continua autorizada, apenas se exigindo, com a especificação de minúcias operacionais pela RDC ANVISA 24, o efetivo cumprimento de normas legais que, em vigor há muito tempo, já haviam estabelecido condicionamentos à oferta e propaganda, em defesa da saúde dos consumidores.¹³

¹³ É necessário ainda dizer que o Supremo Tribunal Federal, em diversas ocasiões, já declarou ser constitucional a regulamentação infralegal, elaborada pela administração pública, de temas cuja disciplina geral é feita em lei, desde que os parâmetros para exercício dessa regulamentação estejam suficientemente estipulados nas leis. Veja-se este exemplo: “O poder de expedir normas quanto à outorga, prestação e fruição dos serviços de telecomunicações no regime público e no regime privado é imanente à atividade regulatória da agência, a quem compete, no âmbito de sua atuação e nos limites do arcabouço normativo sobre o tema, disciplinar a prestação dos serviços. Interpretação conforme à Constituição para fixar o

Com a edição da RDC ANVISA 24 houve, na verdade, apenas a especificação de um dever de informação e transparência na propaganda de produtos alimentícios, que deve alicerçar as relações de consumo, em linha, inclusive com o Código de Defesa do Consumidor, que cobrou “informações corretas, claras, precisas, ostensivas e em língua portuguesa sobre suas características, qualidades, quantidade, composição, preço, garantia, prazos de validade e origem, entre outros dados, bem como sobre os riscos que apresentam à saúde e segurança dos consumidores” (art. 31).

À vista disso, também é válido frisar que a resolução de modo algum incorreu no chamado *abuso de poder regulatório*, previsto no art. 4º da Lei de Liberdade Econômica (lei 13.874, de 2019), em especial na hipótese de restrição ao uso e ao exercício da propaganda sobre um setor econômico (inciso VIII), uma vez que apenas deu cumprimento ao que já estava claramente previsto em leis federais — neste caso, no decreto-lei 986 e no Código de Defesa do Consumidor, que, em coerência com a Lei da

entendimento de que a competência da Agência Nacional de Telecomunicações para expedir tais normas subordina-se aos preceitos legais e regulamentares que regem matéria.” (ação direta de inconstitucionalidade 1.668 – Plenário, rel. min. Edson Fachin, j. 1.3.2021).

ANVISA, já haviam criado condicionamentos claros ao direito de se fazer ofertas e propagandas — e respeitando parâmetros de proporcionalidade e adequação da medida.¹⁴

A ADEQUAÇÃO ENTRE O TEOR DA RDC ANVISA 24 E O DO DECRETO-LEI 986, EM CONJUNTO COM A LEI DA ANVISA, AFASTA O ARGUMENTO DE INCONSTITUCIONALIDADE DA RESOLUÇÃO

O questionamento da validade jurídica da RDC ANVISA 24, essencialmente, gira em torno da exigência constitucional de lei federal para restrição de publicidade e propaganda e da suposta impossibilidade de se extrair dos textos dos artigos da Lei da ANVISA uma autorização legal clara para que a agência edite regulamento que discipline a propaganda de alimentos — particularmente, a propaganda de alimentos ultraprocessados, neste caso.

¹⁴ *Lei de Liberdade Econômica:*

“Art. 4º É dever da administração pública e das demais entidades que se vinculam a esta Lei, no exercício de regulamentação de norma pública pertencente à legislação sobre a qual esta Lei versa, exceto se em estrito cumprimento a previsão explícita em lei, evitar o abuso do poder regulatório de maneira a, indevidamente: (...)”

VIII - restringir o uso e o exercício da publicidade e propaganda sobre um setor econômico, ressalvadas as hipóteses expressamente vedadas em lei federal;”

Porém, ao longo deste parecer, verificou-se que:

- i) O decreto-lei 986, de 1969, está vigente, tem força de lei e foi incorporado pela Lei da ANVISA;
- ii) O decreto-lei 986 disciplina a rotulagem e a propaganda de alimentos, estipulando quais informações devem ser divulgadas a potenciais consumidores, com o objetivo de proteger a saúde individual e coletiva, e suas disposições foram complementadas pelo Código de Defesa do Consumidor;
- iii) A RDC ANVISA 24, de 2010, encontra fundamento jurídico nesses textos legais e há perfeita compatibilidade entre os conteúdos do regulamento e das leis;
- iv) Os detalhes operacionais que, relativamente à propaganda, foram previstos na RDC ANVISA 24 são adequados, proporcionais e razoáveis em face dos condicionamentos já contidos em lei quanto ao direito de agentes econômicos realizarem a oferta e propaganda de produtos alimentícios, além de compatíveis com o objetivo constitucional e legal de

proteção à saúde, sendo que a divulgação de produtos continua sendo um direito, e seu exercício não foi inviabilizado;

Em virtude dessas conclusões, há um consequente afastamento das alegações de inconstitucionalidade. O regulamento foi editado pela ANVISA com a devida observância das exigências constitucionais e legais.

CONCLUSÃO

Tendo em vista o exposto, respondo sucintamente à consulta.

Considerando as normas constitucionais e legais, o conteúdo da Resolução da Diretoria Colegiada 24, de 2010, está em conformidade com as competências da ANVISA?

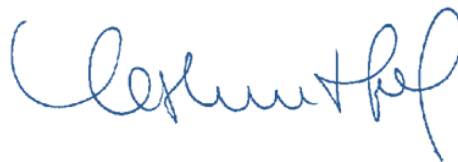
Sim. O decreto-lei 986, de 1969, incorporado pela Lei da ANVISA e complementado pelo Código de Defesa do Consumidor, fundamentos jurídicos analisados neste parecer, constituem base legal para a ANVISA editar regulamento para tornar efetivo o dever por eles imposto de a oferta, publicidade e propaganda de alimentos e bebidas exporem ao consumidor informações referentes a seus ingredientes, o que naturalmente inclui aqueles com quantidades elevadas de açúcar, gordura saturada, gordura trans, sódio e bebidas com baixo teor nutricional.

A existência dessa inequívoca base legal afasta a alegação de inconstitucionalidade da resolução, pautada no argumento da necessidade de lei federal para disciplinar a publicidade e a propaganda.

No mais, o conteúdo da RDC ANVISA 24 é compatível com as competências desenhadas pela Lei da ANVISA e pelo decreto-lei 986, de 1969, bem como pelo Código de Defesa do Consumidor, não tendo a agência reguladora extrapolado os limites legais de sua atuação. Neste sentido, o conteúdo é constitucional: as regras operacionais traçadas pela resolução são adequadas, proporcionais e razoáveis em face das normas legais específicas sobre o assunto, e não constituem abuso de poder regulatório por parte da ANVISA.

É o parecer.

São Paulo, 15 de março de 2024.



CARLOS ARI SUNDFELD

Professor Titular da Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas
Doutor e Mestre pela Faculdade de Direito da PUC/SP
Presidente da Sociedade Brasileira de Direito Público - *sbdp*

PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi proposto para assinatura digital na plataforma IziSign. Para verificar as assinaturas clique no link: <https://www.portaldeassinaturas.com.br/Verificar/7F88-0E89-E221-3DDE> ou vá até o site <https://www.portaldeassinaturas.com.br:443> e utilize o código abaixo para verificar se este documento é válido.

Código para verificação: 7F88-0E89-E221-3DDE



Hash do Documento

31494F916E98836CCE0FFD7027F0BC5EB5A19234A7EBE2EF5F849D92CDF7039D

O(s) nome(s) indicado(s) para assinatura, bem como seu(s) status em 15/03/2024 é(são) :

☒ Carlos Ari Sundfeld - 003.984.568-01 em 15/03/2024 11:50 UTC-03:00

Tipo: Certificado Digital





MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Nº 38.206/CS

RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO Nº 1.480.383/DF

RECTE.(S): AGENCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA
ADV.(A/S): PROCURADOR-GERAL FEDERAL
RECD.(A/S): ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS INDÚSTRIAS DA ALIMENTAÇÃO
ADV.(A/S): KARIN BASILIO KHALILI DANNEMANN
RELATOR: MINISTRO CRISTIANO ZANIN

EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO RELATOR

O **Ministério Público Federal**, tendo em vista as novas informações trazidas aos autos pela Associação de Controle do Tabagismo, Promoção da Saúde e dos Direitos Humanos – ACT PROMOÇÃO DA SAÚDE, vem **retificar** o seu parecer já manifestado nos autos, nos seguintes termos:

1. Cuida-se agravo interposto pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA, contra decisão que inadmitiu o seu recurso extraordinário interposto do acórdão do Tribunal Federal da 1ª Região, assim ementado:

“PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. ANVISA. REGULAMENTAÇÃO DA PROPAGANDA E PUBLICIDADE DE PRODUTOS NÓCIVOS À SAÚDE OU AO MEIO AMBIENTE. EXIGÊNCIA DE AVISO SOBRE OS MALEFÍCIOS NA RESPECTIVA EMBALAGEM. RDC/ANVISA 24/2010. SUSPENSÃO. AUSÊNCIA DE PREVISÃO LEGAL. I — Nos termos do § 3º do art. 220 da CF,

compete à lei federal "estabelecer os meios legais que garantam à pessoa e à família a possibilidade de se defenderem de programas ou programações de rádio e televisão que contrariem o disposto no art. 221, bem como da propaganda de produtos, práticas e serviços que possam ser nocivos à saúde e ao meio ambiente". II — Não compete à ANVISA disciplinar, por meio de resolução, a questão referente à propaganda e à publicidade de produtos que possam ser nocivos à saúde ou ao meio ambiente, ante a ausência de previsão legal. III — Por mais louvável que seja a iniciativa e, quiçá necessária a medida, em proteção à saúde, não se pode olvidar o princípio da legalidade, CF art. 5º, II. IV- Recurso de apelação e remessa oficial a que se nega provimento."

2. A questão discutida diz respeito à legalidade da Resolução da Diretoria Colegiada da ANVISA nº 24, de 15 de junho de 2010, que dispôs *"sobre a oferta, propaganda, publicidade, informação e outras práticas correlatas cujo objetivo seja a divulgação e a promoção comercial de alimentos considerados com quantidades elevadas de açúcar, de gordura saturada, de gordura trans, de sódio, e de bebidas com baixo teor nutricional"*.

3. A alegação da Autora, Associação Brasileira das Indústrias de Alimentação – ABIA, aqui recorrida, foi de que o ato era ilegal sob o duplo aspecto, formal e material: *"a) Um problema formal: a ANVISA não tem competência legal para expedir normas sobre publicidade de alimentos e bebidas não-alcólicas e nem há qualquer fundamento legal para as restrições que a agência pretendeu criar, sendo certo que, nos termos do art. 220, §4º da Constituição a matéria está expressamente submetida a reserva de lei federal"* e *"b) Um problema material, ainda que por eventualidade: os parâmetros empregados pela ANVISA não contam com fundamento científico e as cláusulas de advertência de que trata a Resolução não informam, antes obrigam os produtores a veicular contra propaganda de seus próprios produtos, em violação às normas legais e constitucionais que tratam do assunto"*.

4. A sentença julgou procedente o pedido ao argumento de que, *“Em que pese a notória e decantada boa intenção da iniciativa da ANVISA, a RDC acima transcrita extrapolou a competência legal conferida àquela Agência, violando, a um só tempo, os princípios da legalidade e razoabilidade, e o direito à publicidade, sem contar a indevida intervenção na atividade econômica dos associados da autora”*.

5. O acórdão impugnado desproveu a apelação da ANVISA e confirmou a sentença, ao entendimento de que *“não há qualquer dispositivo legal que discipline a necessidade, como pretende a ANVISA, de veiculação, em produtos alimentícios, das informações exigidas na Resolução da Diretoria Colegiada - RDC nº24/2010, dentre as quais se destaca a indicação, de forma ostensiva e clara, de que neles estão presentes, a título de exemplo, níveis de açúcar, sódio e gordura trans em quantidades que, se consumidas em excesso, poderão causar obesidade, pressão alta e doenças do coração, respectivamente”*.

6. No recurso extraordinário, interposto com fundamento no art. 102, inciso III, letra “a”, da Constituição Federal, a ANVISA sustentou que o acórdão violou os arts. 5º, inciso II, 196, 197 e 220, § 3º, II, da Constituição Federal. Confira-se:

“O acórdão recorrido entendeu, com base no art. 220, §3º, inciso II, da, Constituição Federal, que a propaganda de produtos que possam ser prejudiciais à saúde deve ser disciplinada por lei federal.

Asseverou que, por meio da Resolução RDC ANVISA 24/2010, “está se criando uma obrigação nova, o que só seria possível mediante lei, nos termos do art, 5º, inciso II, da Constituição Federal”, e que “não pode a ANVISA, por meio de resolução, disciplinar a questão referente à propaganda e à publicidade de produtos que possam ser nocivos à saúde ou ao meio ambiente”.

Nesse sentido, o acórdão recorrido conferiu interpretação equivocada aos arts. 5º, II, 196, 197 e 220, §3º, II, da Constituição Federal.

É que, ao editar a Resolução RDC 24/2010, que regulamenta a publicidade de alimentos e bebidas de baixo valor nutricional, a ANVISA atuou nos limites de sua competência legal, em total respeito ao princípio da legalidade, consagrado no artigo 5º, II, da Constituição Federal. Limitou-se ao estrito cumprimento de sua missão institucional de promover a saúde da população, notadamente por meio de ações de caráter preventivo, que mitiguem os riscos à saúde decorrentes da indução ao consumo de alimentos e bebidas de baixo valor nutritivo.

Os artigos 196 e 197 da Constituição Federal de 1988, contrariados pelo v. acórdão recorrido, conferem aos órgãos e entidades que compõem o Sistema Único de Saúde (SUS), a exemplo da ANVISA, competência para regulamentar, nos termos da lei, procedimentos, produtos e substâncias de interesse para a saúde.

Permita-se transcrever os dispositivos mencionados:

(...)

E a Lei 9.782, de 26 de janeiro de 1999, atribui competência legal específica para a ANVISA coordenar o Sistema Nacional de Vigilância Sanitária (SNVS), bem como, dentre outras atribuições, estabelecer normas, propor, acompanhar e executar as políticas, diretrizes e ações de vigilância sanitária, na forma do artigo 7º, inciso III, da Lei 9.782/99.

Nesse sentido, e no fiel cumprimento de suas atribuições institucionais, dentro da competência que lhe foi conferida pela Lei 9.782/99, a ANVISA editou a Resolução RDC 24/2010, em total respeito ao princípio da legalidade, insculpido no artigo 5º, inciso II, da Constituição Federal, segundo o qual "ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei".

De fato, a atuação institucional da ANVISA, com o objetivo de zelo da saúde pública, na forma prevista nos artigos 196 e 197 da Constituição Federal, é realizada por meio da fiscalização sanitária da comercialização, produção, importação, manipulação, distribuição e venda (que inclui a publicidade) de produtos, bens, e serviços, submetidos por lei ao regime de vigilância sanitária, na forma do artigo 6º Lei 9.782/99.

No entanto, ao contrário do entendimento esposado no r. acórdão recorrido, a Lei 9.782/99 não dispõe apenas sobre o controle, a fiscalização e o acompanhamento da propaganda e publicidade desses produtos. É clara quanto à competência da ANVISA, também, para regulamentar produtos e serviços que envolvem risco à saúde

pública, na forma prevista nos artigos 7º, caput e XXVI, e 8º, §1º, II, da Lei 9.782/99.

É curial observar que o atual modelo de Agências Reguladoras adotado no Brasil permite que a ANVISA, dentro do âmbito de sua discricionariedade técnica, e sem ferir o princípio da legalidade (artigo 5º, II, da CF/88), possa regulamentar questão que não tenha sido suficientemente detalhada no texto da lei, sem que isso represente qualquer extrapolação de sua competência legal.

Nesse contexto, é evidente que, na espécie, não houve afronta ao disposto no art. 220, §3º, II, da Constituição Federal, pois a lei federal tratou do tema com a precisão necessária, conferindo à ANVISA a competência para regulamentar a publicidade de produtos sujeitos à vigilância sanitária, de modo a dar efetividade à garantia constitucional de que sejam estabelecidos os meios legais que garantam à pessoa e à família a possibilidade de se defenderem da propaganda de produtos, práticas e serviços que possam ser nocivos à saúde e ao meio ambiente.

Veja-se a dicção do referido artigo:

(...)

A ANVISA, ao editar a Resolução RDC 24/2010, atuou, portanto, dentro de sua esfera de competência, visando à proteção da saúde da população, sem desbordar em nenhum momento do princípio constitucional da legalidade (art. 5º, II, da Constituição Federal).

(...)

A atuação da ANVISA, ao editar a Resolução RDC 24/2010, ancorada nas disposições da Lei 9.782/99, foi no sentido de regulamentar o que dispõe o referido Decreto-Lei em seus artigos 1º e 2º, no tocante à proteção da saúde da população em decorrência da propaganda de alimentos, sempre à luz do princípio da legalidade e dos arts. 196, 197 e 220, §3º, II, da Constituição Federal.

Nesse aspecto, cabe enfatizar que o poder regulamentar não deve ser compreendido como mera repetição da lei regulamentada. Se assim o fosse, o regulamento seria inútil. Cabe às normas regulamentares, logicamente, complementar a lei ante a sua generalidade. Não há, portanto, extrapolação do conteúdo da legislação federal de regência, tendo sido estritamente respeitado o princípio da legalidade (art. 5º, II, da CF)."

7. O recurso, como visto, não foi admitido na origem, o que ensejou a interposição do agravo, agora sob exame dessa Suprema Corte.

8. Em seu parecer anterior, afirmou o Ministério Público, pela subscritora desta manifestação, que a questão suscitada tinha natureza infraconstitucional. No entanto, o exame dos argumentos deduzidos pela ACT PROMOÇÃO DA SAÚDE e, também, das decisões tomadas por essa Colenda Corte nas ADI 4.874 e 5.631 e no ARE nº 1.348.238, permitiu que o Ministério Público revisse o seu entendimento para concluir que a questão suscitada tem natureza constitucional.

9. Especificamente com relação ao ARE nº 1.348.238, que discute também sobre a competência normativa da ANVISA e a validade da Resolução da Diretoria Colegiada (RDC) nº 14/2012, que proibiu no Brasil a importação e a comercialização de produtos fumígenos derivados do tabaco que contenham as substâncias ou compostos que ela define como aditivo, essa Corte afirmou que a questão discutida é constitucional e reconheceu a repercussão geral (Tema 1252). Confira-se: *“A controvérsia instaurada nos presentes autos é dotada de natureza constitucional, uma vez que se discute a definição dos contornos e limites da função normativa exercida pelas agências reguladoras, notadamente a iniciativa da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) de proibir a importação e a comercialização no Brasil de produtos fumígenos derivados do tabaco que contenham as substâncias ou compostos que ela define como aditivos”*.

10. Assim, longe de ater-se à seara legal, a questão aqui discutida tem magnitude constitucional e diz com a validade da Resolução expedida pela ANVISA no exercício da sua competência regulamentar, com fundamento no art. 7º da Lei nº 9.782/99, já declarado constitucional por essa Corte no julgamento das citadas ADI 4874 e 5.631.

11. A decisão tomada na ADI 4874 contém importantes subsídios à decisão desta causa. No referido julgado, decidiu essa Suprema Corte que o *“poder normativo atribuído às agências reguladoras pelas respectivas leis*

instituidoras consiste em instrumento para que dele lance mão o agente regulador de um determinado setor econômico ou social para a implementação das diretrizes, finalidades, objetivos e princípios expressos na Constituição e na legislação setorial”.

12. Decidiu, também, com eficácia vinculante e efeitos erga omnes, que a competência normativa da ANVISA qualifica-se *“pela edição, no exercício da regulação setorial sanitária de atos: (i) gerais e abstratos, (ii) de caráter técnico, (iii) necessários à implementação da política nacional de vigilância sanitária e (iv) subordinados à observância dos parâmetros fixados na ordem constitucional e na legislação setorial”.*

13. Na ADI 5631, a Corte debruçou-se também sobre questão de grande envergadura, envolvendo a publicidade infantil de produtos de baixo valor nutritivo. Tinha-se em causa a validade de lei estadual – Lei nº 13.582, de 2016, do Estado da Bahia – que estabeleceu rígidas restrições à publicidade dirigida a crianças de alimentos e bebidas pobres em nutrientes e com alto teor de açúcar, gorduras saturadas ou sódio.

14. A Corte afastou a alegação de inconstitucionalidade da norma, afirmando, com relação à alegação de inconstitucionalidade material, que o *“rol de restrições admitidas no âmbito do art. 220, § 4º, da Constituição Federal não é taxativo, mas meramente exemplificativo”* e que, embora o direito à liberdade de expressão comercial seja amplo e instrumentalize a própria liberdade de iniciativa, *“jamais poderia se tornar absoluto, de modo a inviabilizar restrições à publicidade”*, desde que sejam proporcionais.

15. A análise conjunta desse precedentes, com os subsídios deles extraídos, que se amoldam perfeitamente ao presente caso, indicam um caminho seguro para a solução da controvérsia aqui analisada.

16. A RDC 24/2010, da ANVISA, dispôs *"sobre a oferta, propaganda, publicidade, informação e outras práticas correlatas cujo objetivo seja a divulgação e a promoção comercial de alimentos considerados com quantidades elevadas de açúcar, de gordura saturada, de gordura trans, de sódio, e de bebidas com baixo teor nutricional"*.

17. , Conforme o art. 2º da referida RDC 24, o objetivo da norma foi o de assegurar à população informações indisponíveis à preservação da saúde de todos os que se encontrem expostos à oferta, propaganda, publicidade, informação e outras práticas correlatas, *"com vistas a proibir práticas excessivas que levem o público, em especial o público infantil a padrões de consumo incompatíveis com a saúde e que violem seu direito à informação adequada"*.

18. Para viabilizar esse objetivo, o art. 6º, inciso III, da Resolução estabeleceu o seguinte:

"Art. 6º Na oferta, propaganda, publicidade e outras práticas correlatas cujo objetivo seja a promoção comercial dos alimentos com quantidade elevada de açúcar, de gordura saturada, de gordura trans, de sódio e de bebidas com baixo teor nutricional, é exigido:

(...)

III - Que seja(m) veiculado(s) alerta(s) sobre os perigos do consumo excessivo desses nutrientes por meio da(s) seguinte (s) mensagem (s), aplicável(s) de acordo com os casos descritos abaixo:

a) "O (nome/ marca comercial do alimento) contém muito açúcar e, se consumido em grande quantidade, aumenta o risco de obesidade e de cárie dentária".

b) "O (nome/ marca comercial do alimento) contém muita gordura saturada e, se consumida em grande quantidade, aumenta o risco de diabetes e de doença do coração".

c) "O (nome/ marca comercial do alimento) contém muita gordura trans e, se consumida em grande quantidade, aumenta o risco de doenças do coração".

d) "O (nome/ marca comercial do alimento) contém muito sódio e, se

consumido em grande quantidade, aumenta o risco de pressão alta e de doenças do coração".

IV - Quando o alimento ou o conjunto a que ele pertença possuir quantidade elevada de dois ou mais nutrientes, deverá ser aplicado o seguinte alerta cumulativamente em relação aos nutrientes:

"O (nome/ marca comercial do alimento ou conjunto) contém muito(a) [nutrientes que estão presentes em quantidades elevadas], e se consumidos(as) em grande quantidade aumentam o risco de obesidade e de doenças do coração."

19. Ao ver do Ministério Público Federal, a norma foi editada em estrita observância à competência normativa da ANVISA, prevista no art. 2º, III, da Lei nº 9.782/99 (*"normatizar, controlar e fiscalizar produtos, substâncias e serviços de interesse para a saúde"*) e a decisão que afirmou a sua invalidade contrariou as normas constitucionais invocadas pela recorrente (arts. 5º, inciso II, 196, 197 e 220, § 3º, II, da Constituição Federal), especialmente os arts. 196 e 220, § 3º, II, da Constituição, que erigiu a saúde à condição de direito fundamental, que deve ser garantido pelo Estado mediante políticas públicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos, devendo a lei estabelecer mecanismos que protejam o consumidor da propaganda de produtos que sejam nocivos à saúde.

20. Como afirmou a ACT em seu pedido de admissão como *amicus curiae*, a publicidade de alimentos ultraprocessados e nocivos à saúde é o grande responsável pelas taxas crescentes de problemas de saúde evitáveis, não só em adultos, mas também em crianças e adolescentes. Estudos científicos vêm alertando cotidianamente para os malefícios da ingestão de alimentos ultraprocessados, que são causas de doenças cardíacas, obesidade, diabetes, vários tipos de cânceres e até mesmo demência.

21. De acordo com notícia divulgada pelo Jornal da USP (Jornal da USP no AR 1ª edição), o estudo *"Mortes prematuras atribuídas ao consumo de*

ultraprocessados no Brasil”, realizado por pesquisadores do Núcleo de Pesquisas Epidemiológicas em Nutrição e Saúde da USP, Fiocruz, Universidade Federal de São Paulo e Universidade de Santiago do Chile, constatou que o número de mortes ligadas aos alimentos ultraprocessados no Brasil chegam a 57 mil por ano.

22. Daí a relevância e a imprescindibilidade das informações que a ANVISA, no exercício da competência normativa que lhe foi legalmente conferida (Lei nº 9.782/1999), estabeleceu que devem ser veiculadas na propaganda de alimentos com elevado teor de açúcar, gordura saturada, gordura trans, sócios e bebidas de baixo teor nutricional.

23. São informações necessárias, razoáveis e proporcionais, que permitem ao consumidor escolher, com conhecimento do valor nutricional, o produto que está adquirindo.

24. Ao contrário do que concluiu o acórdão impugnado, a RDC 24/2010 não violou o princípio da legalidade, na medida em que a Lei nº 9.782/99 (art. 7º, *caput*, III e XXVI, e 8º, § 1º, e II) autorizou a ANVISA a controlar, fiscalizar e acompanhar a publicidade de produtos que sejam potencialmente nocivos à saúde e, também, estabelecer normas, propor, acompanhar e executar as políticas, diretrizes e ações de vigilância sanitária.

25. É relevante considerar, tal como noticiado pela recorrente, que “as normas da RDC 24/2010 foram construídas democraticamente com a sociedade, por meio de audiências públicas e reuniões técnicas nas quais foram ouvidos inúmeros representantes da sociedade civil organizada, a exemplo do Ministério Público Federal, Sociedade Brasileira de Pediatria — SBP, Associação Brasileira das Indústrias de Alimentos — ABIA, Conselho Nacional de Auto-Regulamentação Publicitária — CONAR, Comissão de

Assuntos Sociais do Senado (Consultoria Legislativa), Instituto de Defesa do Consumidor — IDEC, o Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor, dentre outros. No período de um ano, foi discutida uma proposta de regulamento, cuja redação final foi submetida a consulta pública (cp71/2006), entre novembro de 2006 e abril de 2007. Ao longo de um período de 140 dias, a Consulta Pública nº 71/06 recebeu 254 manifestações oriundas de 248 contribuintes”.

26. As informações exigidas na propaganda não violaram o direito que assiste às empresas associadas à recorrida de divulgar os seus produtos. Não há hipótese de violação ao direito à informação, na medida em que não se proibiu a veiculação de propaganda sobre produtos ultraprocessados. A norma apenas estabeleceu regras que conferem efetividade ao direito à saúde, de indiscutível relevância constitucional.

27. Ante o exposto, retificando o seu parecer anterior, manifesta-se o Ministério Público Federal pelo provimento do agravo para que seja conhecido e provido o recurso extraordinário.

Brasília, 22 de abril de 2024

CLÁUDIA SAMPAIO MARQUES
Subprocuradora-Geral da República



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA
3ª CÂMARA DE COORDENAÇÃO E REVISÃO
ORDEM ECONÔMICA E CONSUMIDOR**

Ofício nº 229/2024/3ªCCR

Brasília, 26 de junho de 2024.

Ao Senhor

WALTER JOSÉ FAIAD DE MOURA

Advogado

Associação de Controle do Tabagismo, Promoção da Saúde e dos Direitos Humanos

ACT - PROMOÇÃO DA SAÚDE

Rua Batataes, 602, cj. 31

CEP 01423-010 - Brasília-DF

Ref.: PGR-00197845/2024 e PGR-00218990/2024

Assunto: Nota Técnica da 3ª Câmara de Coordenação e Revisão MPF acerca do objeto do ARE 1.480.888/DF, em trâmite no STF.

Senhor Advogado,

Cumprimentando-o, encaminho a Vossa Senhoria a Nota Técnica n. 13/2024/3ªCCR, de 14 de junho de 2024, referente ao objeto do Recurso Extraordinário com Agravo n. 1.480.888/DF interposto pela Anvisa, que tramita no Supremo Tribunal Federal, para as providências que entender cabíveis.

Atenciosamente,

LUIZ AUGUSTO SANTOS LIMA

Subprocurador-Geral da República

Coordenador da 3ª Câmara de Coordenação e Revisão

Assinado com login e senha por LUIZ AUGUSTO SANTOS LIMA, em 01/07/2024 17:49. Para verificar a autenticidade acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave 7a5e1d0c.4b443192.3fb1de1d.552600c7



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA
3ª CÂMARA DE COORDENAÇÃO E REVISÃO
CONSUMIDOR E ORDEM ECONÔMICA

NOTA TÉCNICA Nº 13/2024/3ªCCR

REFERÊNCIA	PGR-00197845/2024 e PGR-00218990/2024
EMENTA	Análise das razões expostas pela Associação de Controle do Tabagismo, Promoção da Saúde e dos Direitos Humanos acerca do objeto do ARE 1.480.888/DF interposto pela Anvisa contra decisão que inadmitiu o seu Recurso Extraordinário, no qual alega que, ao editar a RDC 24/2010, atuou nos limites de sua competência legal e, portanto, o acórdão recorrido teria violado os arts. 5º, II, 196, 197 e 220, §3º, da Constituição.

1. A Associação de Controle do Tabagismo, Promoção da Saúde e dos Direitos Humanos - ACT PROMOÇÃO DA SAÚDE, organização civil sem fins lucrativos, na condição de *amicus curiae* nos autos do **ARE 1.480.888/DF**, em que figura como recorrente a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) e, como recorrida, a Associação Brasileira das Indústrias da Alimentação (ABIA), apresentou **manifestação** a esta 3ª Câmara de Coordenação e Revisão do MPF, na qual requer ao Colegiado a apresentação de "opinião técnica (...) que realce e defenda a legalidade e constitucionalidade plenas da RDC 24/2010- ANVISA".
2. Nos documentos sob análise (datados de 14/5/24 e de 6/6/24), a ACT PROMOÇÃO DA SAÚDE frisou que "o objeto deste **ARE** já foi debatido em cinco processos, com decisões favoráveis à Anvisa com trânsito em julgado, e outros cinco processos tramitam no Tribunal Regional Federal da 1ª Região, em grau de apelação".
3. Acrescentou que o posicionamento da 3ª Câmara de Coordenação e Revisão do MPF traria relevantes subsídios ao deslinde da controvérsia e que, a despeito da prolação de **decisão monocrática favorável ao pleito da Anvisa em 23 de maio de 2024 pelo Ministro Cristiano Zanin, no sentido de dar provimento ao Recurso Extraordinário e reconhecer**



a violação aos arts. 5º, II; 196, 197 e 220, § 3º, II, da Constituição, pontuou a grande probabilidade de interposição de recurso pela Associação Brasileira das Indústrias da Alimentação, motivo pelo qual reiterou o pedido de manifestação deste Órgão do Ministério Público Federal.

4. Pois bem. A questão de fundo do ARE 1.480.888/DF diz respeito à legalidade da Resolução da Diretoria Colegiada (RDC) da ANVISA nº 24, de 15 de junho de 2010, que dispõe "sobre a oferta, propaganda, publicidade, informação e outras práticas correlatas cujo objetivo seja a divulgação e a promoção comercial de alimentos considerados com quantidades elevadas de açúcar, de gordura saturada, de gordura trans, de sódio, e de bebidas com baixo teor nutricional".

5. Para a Associação Brasileira das Indústrias da Alimentação (autora), o mencionado Regulamento Técnico da ANVISA seria ilegal sob o duplo aspecto, formal e material, na medida em que a Agência de Vigilância Sanitária não teria competência "para expedir normas sobre publicidade de alimentos e bebidas não alcoólicas", tampouco haveria "fundamento legal para as restrições que a Agência pretendeu criar, sendo certo que, nos termos do art. 220, § 4º, da Constituição, a matéria está expressamente submetida a reserva de lei federal".

6. Sob o aspecto material, a autora apontou que "os parâmetros empregados pela Anvisa não contam com fundamento científico e as cláusulas de advertência de que trata a Resolução não informam, antes obrigam os produtores a veicular contra propaganda de seus próprios produtos, em violação às normas legais e constitucionais que tratam o assunto".

7. A sentença julgou procedente o pedido da ABIA, por entender que o ato regulamentar "extrapolou a competência legal conferida àquela Agência, violando, a um só tempo, os princípios da legalidade e razoabilidade, e o direito à publicidade, sem contar a indevida intervenção na atividade econômica dos associados da autora".

8. Inconformada, a ANVISA recorreu ao TRF/1ª Região, que negou provimento à sua apelação e à remessa oficial, em acórdão assim ementado:

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. ANVISA. REGULAMENTAÇÃO DA PROPAGANDA E PUBLICIDADE DE PRODUTOS NOCIVOS À SAÚDE OU AO MEIO AMBIENTE. EXIGÊNCIA DE AVISO SOBRE OS MALEFÍCIOS NA RESPECTIVA EMBALAGEM. RDC/ANVISA 24/2010. SUSPENSÃO. AUSÊNCIA DE PREVISÃO LEGAL. I - Nos termos do § 3º do art. 220 da CF, compete à lei federal "estabelecer os meios legais que garantam à pessoa e à família a possibilidade de se defenderem de programas ou programações de rádio e televisão que contrariem o dispositivo no art. 221, bem como da propaganda de produtos, práticas e serviços que possam ser nocivos à saúde e ao meio ambiente". II - Não compete à Anvisa disciplinar, por meio de resolução, a questão referente à propaganda e à publicidade de produtos que possam ser nocivos à saúde ou ao meio ambiente, ante a ausência de previsão legal. III - Por mais louvável que seja a iniciativa e, quiçá necessária a medida, em



proteção à saúde, não se pode olvidar o princípio da legalidade, CF art. 5º, II, IV - Recurso de apelação e remessa oficial a que se nega provimento."

9. Sobreveio, então, Recurso Extraordinário da ANVISA com fundamento no art. 102, III, "a", da Constituição, por suposta ofensa aos arts. 5º, II, 196, 197 e 220, § 3º, II, da Constituição, que não foi admitido na origem, ensejando a interposição do Agravo em RE, ora distribuído ao Ministro Cristiano Zanin, do Supremo Tribunal Federal.

10. Em sua primeira decisão monocrática prolatada em **29 de abril de 2024**, o Relator **negou provimento ao ARE**, sob os fundamentos de não comprovação da existência de repercussão geral da matéria, bem como da incidência do enunciado da Súmula 279/STF (vedação ao reexame do conjunto fático-probatório dos autos e das normas infraconstitucionais aplicáveis ao caso - Leis Federais 9.494/97 e 9.782/99; DL 986/69 e RDC 24/2010 da Anvisa).

11. Ato contínuo, no dia **2 de maio de 2024** o **Ministério Público Federal** pugnou a **reconsideração** da decisão ou, caso assim não seja, o recebimento do pedido como **Agravo Interno**, a fim de que o Recurso Extraordinário da ANVISA seja conhecido e provido, ao entendimento de que a Resolução da Diretoria Colegiada nº 24/2010 não viola o princípio da legalidade, pois a Lei 9.782/99 autorizou a ANVISA a controlar, fiscalizar e acompanhar a publicidade de produtos que sejam potencialmente nocivos à saúde e, também, a estabelecer normas, propor, acompanhar e executar as políticas, diretrizes e ações de vigilância sanitária.

12. Reanalizando a questão, em **23 de maio de 2024** o Ministro Zanin alterou o seu entendimento, observando que "o Tribunal de origem, ao considerar que a Anvisa não tem competência para disciplinar, por meio de resolução, a questão referente à propaganda e à publicidade de produtos que possam ser nocivos à saúde ou ao meio ambiente, ante a ausência de previsão legal, divergiu da jurisprudência firmada no Supremo Tribunal Federal".

13. Assim, **reconsiderando** a decisão monocrática anteriormente proferida, **deu provimento ao Recurso Extraordinário** (art. 932 do CPC) para reconhecer a ofensa aos arts. 5º, II, 196, 197 e 220, § 3º, II, da Constituição, e, "como corolário, reformar o acórdão recorrido para julgar válida a Resolução da Diretoria Colegiada - RDC n. 24/2010 da Anvisa".

14. A Procuradoria-Geral da República foi intimada em 11/06/2024 - último ato registrado no andamento processual.

15. De fato, após a análise dos documentos juntados pela ACT, da legislação correlata e da jurisprudência do STF, a 3ª Câmara de Coordenação e Revisão do MPF comunga do entendimento já exarado nos autos do ARE 1.480.888/DF pela Subprocuradora-Geral da República Cláudia Sampaio Marques, na medida em que o Regulamento Técnico da ANVISA (RDC nº 24/2010) foi editado em estrita observância à sua competência normativa, prevista no art. 2º, inciso III, e § 1º, inciso II, da Lei 9.782/1999, *in verbis*:



Art. 2º. Compete à União no âmbito do Sistema Nacional de Vigilância Sanitária:

(...)

III - normatizar, controlar e fiscalizar produtos, substâncias e serviços de interesse para a saúde;

(...)

§ 1º. A competência da União será exercida:

I - (...);

II - pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária - ANVISA, em conformidade com as atribuições que lhe serão conferidas por esta Lei; (...).

16. A fim de implementar e executar o disposto no inciso III do art. 2º acima transcrito, a mesma Lei 9.782/1999 dispõe no art. 7º, inciso III que **competete à ANVISA** "estabelecer normas, propor, acompanhar e executar as políticas, as diretrizes e as ações de vigilância sanitária", destacando-se ainda o disposto no art. 8º, § 1º, inciso II, *in verbis*:

Art. 8º. Incumbe à Agência, respeitada a legislação em vigor, regulamentar, controlar e fiscalizar os produtos e serviços que envolvam risco à saúde pública.

§ 1º. Consideram-se bens e produtos submetidos ao controle e fiscalização sanitária pela Agência:

I - (...);

II - alimentos, inclusive bebidas, águas envasadas, seus insumos, suas embalagens, aditivos alimentares, limites de contaminantes orgânicos, resíduos de agrotóxicos e de medicamentos veterinários.

17. A Lei 9.782/1999, que definiu o Sistema Nacional de Vigilância Sanitária e criou a ANVISA, também previu expressamente a sua competência para "regulamentar outros produtos e serviços de interesse para o controle de riscos à saúde da população" (§ 4º do art. 8º).

18. Como se vê, a competência legal da ANVISA vai além de controlar, fiscalizar e acompanhar, sob o prisma da legislação sanitária, a propaganda e publicidade de produtos submetidos ao regime de vigilância sanitária (inciso XXVI do art. 7º), inclusive com o poder de proibir a fabricação, a importação, o armazenamento, a distribuição e a comercialização de produtos e insumos, em caso de violação da legislação pertinente ou de risco iminente à saúde" (inciso XV do art. 7º), daí porque a decisão que firmou a invalidade do Regulamento Técnico contraria as normas da Constituição Federal apontadas pela recorrente.

19. No Recurso Extraordinário com Agravo interposto pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária pretende-se a obtenção de provimento jurisdicional que reconheça a sua atribuição para editar as normas contidas na RDC nº 24/2010 sobre a oferta, a propaganda, a



publicidade, a informação e outras práticas correlatas, cujo objetivo seja a divulgação e a promoção comercial de alimentos considerados com quantidades elevadas de açúcar, gordura saturada, gordura trans, sódio e de bebidas de baixo teor nutricional.

20. O art. 2º do Regulamento da ANVISA traz o objetivo da normatização, qual seja, assegurar à população informações indisponíveis à preservação da saúde de todos os que se encontrem expostos à oferta, propaganda, publicidade e informação dos alimentos e bebidas acima citados, com vistas "a coibir práticas excessivas que levem o público, em especial o público infantil a padrões de consumo incompatíveis com a saúde e que violem seu direito à alimentação adequada".

21. Nos arts. 5º e 6º da RDC nº 24/2010, a ANVISA estabeleceu que as informações devem ser veiculadas de "maneira adequada, ostensiva, correta, clara, precisa e em língua portuguesa", inclusive em amostras grátis, exigindo-se:

(...)

III - Que seja(m) veiculado(s) alerta(s) sobre os perigos do consumo excessivo desses nutrientes por meio da(s) seguinte(s) mensagem(s), aplicável(s) de acordo com os casos descritos abaixo:

a) O (nome/ marca comercial do alimento) contém muito açúcar e, se consumido em grande quantidade, aumenta o risco de obesidade e de cárie dentária".

b) "O (nome/ marca comercial do alimento) contém muita gordura saturada e, se consumida em grande quantidade, aumenta o risco de diabetes e de doença do coração".

c) "O (nome/ marca comercial do alimento) contém muita gordura trans e, se consumida em grande quantidade, aumenta o risco de doenças do coração".

d) "O (nome/ marca comercial do alimento) contém muito sódio e, se consumido em grande quantidade, aumenta o risco de pressão alta e de doenças do coração".

IV - Quando o alimento ou o conjunto a que ele pertença possuir quantidade elevada de dois ou mais nutrientes, deverá ser aplicado o seguinte alerta cumulativamente em relação aos nutrientes:

"O (nome/ marca comercial do alimento ou conjunto) contém muito(a) [nutrientes que estão presentes em quantidades elevadas], e se consumidos(as) em grande quantidade aumentam o risco de obesidade e de doenças do coração".

22. Nesse sentido, no exercício de sua competência regulamentar, com fundamento nos arts. 7º e 8º da Lei 9.782/1999, cuja constitucionalidade foi analisada pelo Supremo Tribunal Federal na ADI 4874/DF, a ANVISA editou a RDC nº 24/2010, que encontra amparo nos dispositivos constitucionais violados pelo Tribunal de origem.

23. A propósito, em 2019, no julgamento do ARE 1.348.238/DF (Tema 1252 da



Repercussão geral) a respeito da competência normativa da ANVISA e a validade de outra Resolução (RDC nº 14/2012 - que proibiu no Brasil a importação e a comercialização de produtos fumíferos derivados do tabaco que contenham substâncias ou compostos que ela define como aditivo), a Suprema Corte decidiu pela natureza constitucional da controvérsia e pela correta observância ao princípio da legalidade, por parte da Agência Nacional de Vigilância Sanitária, ao editar o ato regulamentar.

24. Importa destacar que, no julgamento da citada ADI 4874/DF, com eficácia vinculante e efeitos *erga omnes*, o Plenário do Supremo Tribunal Federal decidiu que o "poder normativo atribuído às agências reguladoras pelas respectivas leis instituidoras consiste em instrumento para que dele lance mão o agente regulador de um determinado setor econômico ou social para a implementação das diretrizes, finalidades, objetivos e princípios expressos na Constituição e na legislação setorial". Acrescentou que:

(...)

3. A competência para editar atos normativos visando à organização e à fiscalização das atividades reguladas insere-se no poder geral de polícia da Administração sanitária. Qualifica-se, a competência normativa da ANVISA, pela edição, no exercício da regulação setorial sanitária, de atos: (i) gerais e abstratos, (ii) de caráter técnico, (iii) necessários à implementação da política nacional de vigilância sanitária e (iv) subordinados à observância dos parâmetros fixados na ordem constitucional e na legislação setorial.

25. Portanto, ao contrário do que decidiu o acórdão do TRF/1ª Região, essa 3ª Câmara de Coordenação e Revisão ratifica o entendimento do MPF no sentido de que a Resolução da Diretoria Colegiada nº 24/2010 da ANVISA foi editada em observância à sua competência normativa, e que a decisão de invalidar o ato divergiu da jurisprudência firmada no Supremo Tribunal Federal.

26. Irretocável, a nosso ver, a decisão monocrática do Ministro Cristiano Zanin proferida em 23 de maio do corrente ano, que deu provimento ao recurso extraordinário da ANVISA para, reconhecendo-se a ofensa aos dispositivos constitucionais apontados, julgar válida a RDC nº 24/2010.

Brasília, 14 de junho de 2024.

JOSÉ ELAERES MARQUES TEIXEIRA
Membro Titular da 3ª CCR/MPF

ROGÉRIO DE PAIVA NAVARRO
Membro Titular da 3ª CCR/MPF



LUIZ AUGUSTO SANTOS LIMA
Coordenador da 3ª CCR/MPF

Arquivo: 09072024_e-Carta_1221_21270_OS_1112787.xml.3 - Objeto: 0000003



Assinatura digital conjunta, primeira assinatura em 01/07/2024 17:49. Para verificar a autenticidade acesse
<http://www.transparencia.mpf.br/validacaodocumento>. Chave 22216004.c11ba465.a095d92b.0c7f2184



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Assinatura/Certificação do documento **PGR-00231409/2024 NOTA TÉCNICA nº 13-2024**

Signatário(a): **LUIZ AUGUSTO SANTOS LIMA**

Data e Hora: **01/07/2024 17:49:23**

Assinado com login e senha

Signatário(a): **ROGERIO DE PAIVA NAVARRO**

Data e Hora: **04/07/2024 17:11:18**

Assinado com login e senha

Signatário(a): **JOSE ELAERES MARQUES TEIXEIRA**

Data e Hora: **05/07/2024 08:32:37**

Assinado com login e senha

Acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave 22216004.c11ba465.a005d92b.0e7f2184



