



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO

APELAÇÃO/REEXAME NECESSÁRIO N. 0042882-45.2010.4.01.3400/DF

RELATOR(A) : DESEMBARGADOR FEDERAL JIRAIR ARAM MEGUERIAN
APELANTE : AGENCIA NACIONAL DE VIGILANCIA SANITARIA - ANVISA
PROCURADOR : ADRIANA MAIA VENTURINI
APELADO : ASSOCIACAO BRASILEIRA DAS INDUSTRIAS DA ALIMENTACAO - ABIA
ADVOGADO : RENATA SARAIVA DE OLIVEIRAVERANO
REMETENTE : JUIZO FEDERAL DA 16A VARA - DF

RELATÓRIO

O Exmo. Sr. Desembargador Federal **JIRAIR ARAM MEGUERIAN** (Relator):

Trata-se de recurso de apelação interposto pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA contra sentença que, examinando a Resolução ANVISA RDC 24/2010, que impõe várias restrições à publicidade de alimentos e bebidas não alcoólicos, julgou procedente o pedido formulado pela autora, Associação Brasileira das Indústrias da Alimentação – ABIA, para “...confirmar a antecipação dos efeitos da tutela, e condenar a ré a se abster de aplicar aos associados da autora qualquer espécie de atuação (sic) e/ou sanção pelo eventual descumprimento dos dispositivos da RDC nº 24/2010/ANVISA, sob pena de multa diária de R\$ 10.000,00 (dez mil reais), por auto de infração indevidamente lavrado” (fls. 1213-1218).

2. Consignou a Ilustre Magistrada prolatora da r. decisão apelada que “... 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”.

3. Sustenta a ANVISA, em seu apelo, inicialmente, que os efeitos da sentença devem ser limitados aos associados da parte autora que possuam sede nos limites territoriais da competência do respectivo órgão prolator, nos termos do art. 2º=A da Lei 9.494/1997.

4. No mérito, aduz que:

4.1. A Resolução RDC 24/2010 tem por objetivo proteger os consumidores de práticas que possam, eventualmente, omitir informações ou estimular o consumo excessivo de alimentos prejudiciais à saúde, de forma a minorar a incidência, por exemplo, de doenças;

4.2. A Lei 9.782/1999 prevê expressamente em seu art. 7º, XXVI, sua competência para controlar, fiscalizar e acompanhar, sob o prisma da legislação sanitária, a propaganda e publicidade de produtos submetidos ao regime de vigilância sanitária, dentre os quais se destacam os alimentos e bebidas não-alcoólicas; e

4.3. Não há que se falar, no caso, em ofensa ao princípio da reserva legal, notadamente quando se verifica que o ato impugnado apenas regulamenta situação prevista no Decreto-Lei 986/1969, que dispõe sobre a propaganda de produtos alimentícios.

5. No mais, discorre sobre os fundamentos para a edição da referida resolução, tais como a vulnerabilidade do público infantil e à influencia da publicidade de alimentos sobre as crianças e o perfil da publicidade de alimentos no Brasil, com prevalência de produtos ricos em gordura e açúcar, motivando o aumento da obesidade.

6. Contrarrazões às fls. 1260-1288.

PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO

APELAÇÃO/REEXAME NECESSÁRIO N. 0042882-45.2010.4.01.3400/DF

7. Há remessa oficial
É o relatório.

Relator Desembargador Federal **JIRAIR ARAM MEGUERIAN**

VOTO

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 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.

O Exmo. Sr. Desembargador Federal **JIRAIR ARAM MEGUERIAN** (Relator):

Não obstante considere relevantes os motivos que ensejaram a autarquia federal a editar o ato normativo impugnado, consubstanciados, em síntese, na necessidade de se informar aos consumidores acerca de possíveis danos que determinados produtos alimentícios podem vir a causar à saúde, entendo que razão não lhe assiste, devendo ser mantida, nos termos em que proferida, a sentença.

2. Antes, porém, da análise da questão principal, ressalto não ser aplicável à hipótese em exame, ao contrário do que pretende, o disposto no art. 2º-A da Lei nº 9.494/97, que limita os efeitos de sentença prolatada em ação de caráter coletivo proposta por entidade associativa aos substituídos que tenham, na data da propositura da ação, domicílio no âmbito da competência territorial do respectivo órgão prolator. Isso porque, além de o ato impugnado possuir repercussão em todo o Território Nacional, vez que editado pela ANVISA, a ação objetivando a sua desconstituição foi ajuizada por associação de âmbito igualmente nacional, representando os interesses de associados que possuem sede nos mais variados entes da federação.

3. Não bastasse isso, entendo que acolher a tese em exame seria reconhecer a necessidade de ajuizamento de ações, com o mesmo objeto e causa de pedir, nos diversos Juízos Federais existentes no País, de forma a permitir que cada Tribunal Regional Federal, num total de cinco, se pronuncie a respeito da matéria posta para debate, produzindo efeitos circunscritos, apenas, aos limites territoriais de suas respectivas jurisdições.

4. Ultrapassado, portanto, o ponto relativo à limitação dos efeitos da sentença, passo ao exame da questão principal.

5. Verifico não haver dúvida, tanto para a autora quanto para a ANVISA, acerca da necessidade de disciplina, por lei federal, da matéria relativa à propaganda de produtos que possam ser prejudiciais à saúde. É imposição que decorre do art. 220, § 3º, II, da Constituição Federal, segundo o qual compete 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 e ao meio ambiente.

6. Fato é que a Lei 9.782/1999, que cria a Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA, em seu art. 7º, que disciplina as hipóteses de competência desta autarquia federal, lhe atribui o controle, a fiscalização e o acompanhamento, sob o prisma da legislação sanitária, da propaganda e publicidade de produtos submetidos ao regime de vigilância sanitária, nestes compreendidos, dentre outros, alimentos e bebidas não-alcoólicas, ambos disciplinados no ato normativo impugnado pela agravada.

7. No entanto, 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 nº 24/2010, 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.

8. E é por este motivo que, em conformidade com os fundamentos da sentença, entendo que não poderia a autarquia apelante, por meio de Resolução, disciplinar a matéria de forma tão abrangente, impondo às empresas que produzem e comercializam os produtos alimentícios alcançados pela norma em comento restrições não previstas em lei, conforme exige o texto constitucional.

9. Por fim, devo ressaltar que o Decreto-Lei 986/69 apenas institui normas básicas sobre alimentos, não disciplinando a propaganda e publicidade de tais produtos. O inciso XIV do art. 2º daquela norma legal apenas define o que se entende, para sua correta aplicação, pela palavra propaganda, nada mais dispondo a seu respeito.

10. Saliente-se que a controvérsia diz respeito à competência da ANVISA para baixar regulamentos disciplinando a propaganda de produtos que possam ser nocivos à saúde.

11. Entende a ANVISA que detém essa competência, a teor dos arts. 196, 197 e 220, §§ 1º a 3º, da Constituição Federal, bem assim os arts. 2º, 6º, 7º e 8º da Lei 9.782/1999.

12. Eis o teor dos referidos dispositivos legais e constitucionais:

12.1. Constituição Federal:

“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 conterà 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.”

12.2. Lei 9.782/1999:

*“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.

13. Note-se que, ao contrário do que a ré pretende fazer crer, em nenhum momento os dispositivos referidos atribuem à ANVISA competência para regulamentar a matéria. Aliás, o § 3º do art. 220 da CF é bastante claro quando dispõe 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”*.

14. Ademais, na realidade está se criando uma obrigação nova, o que só seria possível mediante lei, nos termos do art. 5º, inciso II, da Constituição Federal, por mais louvável que seja a iniciativa e efetivamente necessária como garantia da saúde.

15. Assim, 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.

16. Também a Lei 9.782/1999 somente dispõe sobre o controle, a fiscalização e o acompanhamento da propaganda e publicidade desses produtos, nada prevendo sobre a sua regulamentação.

17. A esse respeito esta eg. Turma julgadora já teve a oportunidade de se manifestar, quando do julgamento do agravo de instrumento interposto da decisão que deferira o pedido de antecipação dos efeitos da tutela nestes autos, senão vejamos:

“ADMINISTRATIVO. AGRAVO DE INSTRUMENTO. 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 Nº 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 que 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- Agravo de instrumento da ANVISA a que se nega provimento.” (AG 0067108-32.2010.4.01.0000 / DF, Rel. DESEMBARGADOR FEDERAL JIRAIR ARAM MEGUERIAN, SEXTA TURMA, e-DJF1 p.161 de 26/07/2011.)

Pelo exposto, **NEGO PROVIMENTO** ao recurso de apelação e à remessa oficial.
É como voto.

Desembargador Federal **JIRAIR ARAM MEGUERIAN**
Relator