



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA DA UNIÃO

**PARECER n. 00016/2021/CONSUNIAO/CGU/AGU**

**NUP: 00400.010794/2010-97**

**INTERESSADOS: CONAR - CONSELHO NACIONAL DE AUTORREGULAMENTAÇÃO PUBLICITÁRIA E OUTROS**

**ASSUNTOS: PODER REGULAMENTAR - LEGALIDADE DE RESOLUÇÃO/ATO NORMATIVO E OUTROS**

EMENTA: 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.

## 1. RELATÓRIO

1. Cuida-se de processo administrativo que há muito tramita na Advocacia-Geral da União voltado a analisar a legalidade e a constitucionalidade da Resolução Anvisa n. 24, de 15 de junho de 2010. A sua instauração teve origem em requerimento administrativo, de 05/07/2010, apresentado pelo Conselho Nacional de Autorregulamentação Publicitária (CONAR) ao Advogado-Geral da União, por meio do qual pugnou a entidade que a Advocacia-Geral da União orientasse a Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA sobre a invalidade da Resolução ANVISA nº 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, nos termos desta Resolução, e dá outras providências”.

2. Sustentou o CONAR, em sinopse: i) a impossibilidade de restrição à propaganda comercial de alimentos e bebidas não alcoólicas, pois esses produtos não estariam incluídos no rol constitucional de produtos passíveis de restrições em sua propaganda comercial; ii) que somente lei federal poderia estabelecer restrições à propaganda comercial; iii) a ausência de competência da ANVISA para legislar sobre a propaganda comercial, que seria privativa da União, nos termos do art. 22, XXIX, da CRFB; iv) que também as previsões do art. 220 da CRFB, relacionadas à

liberdade de informação, justificariam a inconstitucionalidade da norma; e v) que a Resolução configuraria ato de censura. O requerimento é acompanhado por pareceres das lavras de José Afonso da Silva (págs. 25/71) e Tércio Sampaio Ferraz Junior (págs. 73/171).

3. A Procuradoria-Geral Federal, por meio do Despacho do Procurador-Geral Federal s/n, de 07 de julho de 2010, entendeu pela necessidade de apreciação do requerimento administrativo pela Consultoria-Geral da União, bem como pela suspensão da Resolução até que houvesse o pronunciamento da Advocacia-Geral da União. Essa manifestação jurídica foi aprovada pelo Despacho do Advogado-Geral da União s/n. A seguir, foi enviada para ciência da ANVISA recomendação do AGU de suspensão do ato normativo, por meio do Ofício n. 594/CH.GAB/AGU.

4. No âmbito da Consultoria-Geral da União, por sua vez, foi elaborado o PARECER N. AGU/AG-11/2010, de 20 de julho de 2010. No opinativo, concluiu-se que, embora a ANVISA detivesse competência para regulamentar a matéria, haveria *riscos de judicialização* na manutenção integral da Resolução 24, sendo prudente o "envio de medida provisória ou de projeto de lei ordinária que insira cláusula de autorização no corpo da Lei n. 9.782, de 1999. Por isso, os artigos 6º, 7º, 8º, 9º e 12 da Resolução n. 24, de 2010, careceriam, nesse sentido, de segurança absoluta, de prévia autorização legal".

5. Mais adiante, por intermédio do Ofício n. 066/PRES/CNS/MS, de 18 de agosto de 2010, o Conselho Nacional de Saúde, órgão colegiado do Ministério da Saúde, solicitou a atuação da Advocacia-Geral da União para a validação da Resolução DC/ANVISA n. 24, de 2010.

6. Em 25/08/2010, o Instituto Alana veio aos autos agregando documentos e pugnando que a Advocacia-Geral da União considerasse a Resolução n. 24/2010 compatível com a Constituição Federal e, nesse contexto, reconsiderasse a recomendação de suspensão antes expedida.

7. A Consultoria-Geral da União, em seguida, elaborou o novo opinativo, desta feita o PARECER N. AGU/AG-16/2010, de 27 de setembro de 2010, no qual restou consignado:

“(…) cotejando-se a colisão de princípios, legalidade absoluta (em favor do CONAR) e a proteção mais superlativa à saúde (em favor da Resolução da ANVISA), verifica-se que as obrigações impostas, a par de contarem com reserva de lei, ainda que em seu sentido sistemático, guardem ampla margem de proporcionalidade (isto é, não transcendem ao razoável), são necessárias e legitimamente exigíveis, vinculam adequadamente meios e fins, densificando-se a proteção constitucional que se pretende alcançar” e “pela constitucionalidade, legalidade e adequação da Resolução nº 24, da ANVISA, pelas razões aqui expostas, bem como pela linha de argumentação seguida no Parecer AGU/AG-11/2010, cuja aprovação se encarece, com a ressalva da sugestão de que a matéria fosse veiculada por lei, isto porque, como lá consignado, apenas se pretendia que se evitasse batalha judicial, com custos altíssimos para todos os envolvidos. Assim, se V. Excelência acolher as razões aqui expostas, pertinente que se recomende ao Senhor Ministro de Estado Advogado-Geral da União que se levante a recomendação feita à ANVISA. Tudo, naturalmente, com o caveat [embargo] de que pode haver insurgência, e judicialização da questão. Porém, razões de sobra há, jurídicas especialmente, para que se defenda em juízo a Resolução aqui guerreada.” (Sublinhamos)

8. O Despacho do Consultor-Geral da União n. 2.049/2010, de 04 de novembro de 2010, anuiu ao Parecer n. AGU/AG-16/2010 e sugeriu ao Advogado-Geral da União a sua aprovação e a aplicação da sistemática do art. 40, § 1º, da Lei Complementar n. 73, de 10 de fevereiro de 1993, isto é, a submissão ao Presidente da República, para fins de vinculação dos órgãos e entidades da Administração Federal.

9. Não houve manifestação conclusiva no âmbito do Gabinete do Advogado-Geral da União acerca dos atos produzidos pela CGU.

10. Os autos retornaram à Consultoria-Geral da União e seguiram à Procuradoria-Geral Federal, a qual elaborou a Nota nº 33/2013/DIPCONSU/PGF/AGU, de 06 de agosto de 2013. A PGF *reputou inválida* a Resolução n. 24, alertando, ainda, que a questão estava judicializada no processo 0042882-45.2010.4.01.3400/DF, havendo decisão do TRF-1 no sentido da invalidade do normativo. O órgão devolveu os autos à CGU "com a sugestão de que se avalie a

circunstância de pendência do processo judicial, para, se for caso, com fulcro no art. 12, inciso V do Decreto n. 7.392, de 13 de dezembro de 2010, submeter à controvérsia ao Sr. Advogado-Geral da União".

11. Nesta CGU, por sua vez, restou confeccionada a NOTA N. 0003/2015/JCBM/CGU/AGU, opinando, diante da decisão do TRF-1, pela manutenção da decisão do Exmo. Advogado-Geral da União, que recomendara "a suspensão da Resolução RDC n. 24, de 15 de junho de 2010, até ulterior e definitivo pronunciamento desta Advocacia-Geral da União". *Determinou-se, a seguir, que os autos permanecessem no arquivo provisório até o trânsito em julgado da decisão, ocasião em que seria reapreciada a questão* (PDF6, fl. 99).

12. Transcorrido tempo relevante, os autos foram reativados pela Procuradoria Federal Especializada junto à ANVISA, nos termos da Nota n. 00059/2021/CAJUD/PFANVISA/PGF/AGU, de 30 de agosto de 2021, dando conta de que o TRF-3, nos autos do processo n. 0006999-94.2011.4.03.6100, entendeu pela validade da RDC nº 24/2010.

13. Asseverou a PFE que, a despeito da deliberação do sodalício regional, "não há informação sobre a revogação pelo Exmo. Sr. Advogado-Geral da União da anterior recomendação de suspensão da RDC n. 24/2010". No mais, ressaltou "a existência de outras ações judiciais sobre a matéria e que ainda se encontram em andamento".

14. Os autos foram ao DEPCONSUS/PGF, que tramitou o expediente diretamente ao Gabinete do AGU.

15. O GAB/AGU, por sua vez, reencaminhou os autos à CGU para exame, a se avaliar aqui *eventuais reflexos da prolação de acórdão de improcedência lavrado pelo Tribunal Regional Federal da 3ª Região sobre a recomendação da Advocacia-Geral da União no sentido da suspensão dos efeitos da RDC n. 24/2010.*

16. Imediatamente, o feito foi distribuído para análise neste Grupo 2 da Consultoria da União, com o alerta de que seria imprescindível para a produção de entendimento definitivo por parte desta Consultoria-Geral considerar não somente aquilo o que restou decidido pelo TRF-3, mas realizar a análise conglobada dos feitos judiciais acerca da matéria, estejam ainda em curso ou tenham se encerrado. Demais disso, considerando o largo tempo transcorrido, enfatizou-se no Despacho de distribuição que seria necessário colher os *posicionamentos atuais* da PFE/ANVISA e da PGF (que havia entendido, em 2013, pela invalidade da Resolução) a respeito do tema, considerando o largo lapso das manifestações anteriores.

17. Os autos retornaram ao signatário deste opinativo em redistribuição, em razão da cessão do Advogado da União que estava a conduzir o feito. Restou acostada aos autos minuta preliminar de parecer no sentido da validade da Resolução ANVISA n. 24/2010.

18. No que concerne aos feitos judiciais em curso, na minuta de parecer acostada aos autos, consta o seguinte:

23. Por ocasião da solicitação de subsídios à Procuradoria Federal junto à ANVISA, Seq. 10, rogou-se expressamente pela apresentação de "análise conglobada dos feitos judiciais acerca da matéria, estejam ainda em curso ou tenham se encerrado".

24. Como resposta, a **NOTA n. 00072/2021/CAJUD/PFANVISA/PGF/AGU, de 29 de outubro de 2021, aprovada, e seu anexo, Seqs. 16/18, informou a existência de 11 ações judiciais envolvendo a aferição da validade da Resolução DC/ANVISA nº 24, de 2010.**

25. Em suma, verifica-se que 04 ações já tiveram trânsito em julgado, todas com definição pela validade do citado ato regulatório. Dentre as ações ainda em tramitação, que são 07, verifica-se que 01 ação está com decisão pela validação e 06 ações estão com decisão pela invalidação da norma.

26. No Anexo deste Parecer, consta apreciação mais detalhada sobre cada ação, inclusive excertos sobre pontos de fundamentação de respectivos julgados.

27. Com efeito, avalia-se não haver utilidade, necessidade, sequer plausibilidade, em se aguardar uma resolução do tema no âmbito judicial, considerando a plêiade de decisões controversas e a diversidade de momentos processuais nas referidas ações, além da complexidade de se levar o tema à apreciação do Superior Tribunal de Justiça ou do Supremo Tribunal Federal. Assim, o que

cumprir, após longo período de tramitação do feito, é mesmo efetuar a análise opinativa-decisória, que possa, a critério da autoridade competente, servir para fundar a decisão final.

28. Mas, se se entendesse pela relevância da quadra judicial para propiciar decisão quanto à direção a ser adotada para uma possível solução deste tema, não se poderia deixar de considerar, a existência, neste momento, das 04 ações com trânsito em julgado, todas com definição pela validade do ato regulatório. De qualquer forma, indubitável é que as peças e decisões produzidas na esfera judicial têm aptidão para contribuir para uma mais completa compreensão sobre o tema e para o esforço de elaboração da opinião a ser submetida à análise superior.

(...)

#### **ANÁLISE DE PROCESSOS JUDICIAIS RELACIONADOS AO TEMA**

(listados na **NOTA n. 00072/2021/CAJUD/PFANVISA/PGF/AGU,**

**de 29 de outubro de 2021, aprovada, e seu anexo, Seqs. 16/18)**

**(01) SJDF (2ª VF) - 0047480-42.2010.4.01.3400 (00774.000517/2018-85):** de 08/10/2010, pela CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO TURISMO - CNTUR contra a ANVISA; tutela antecipada indeferida em 21/10/2010; agravo de instrumento – 0000167-66.2011.4.01.0000 – perdeu objeto por superveniência da sentença, decisão de 08/03/2013; sentença em 06/02/2013, julgando procedente o pedido; pendente de julgamento em segunda instância - não há trânsito em julgado.

Sentença: põe que, segundo o art. 220, § 3º, II, da CRFB, “a propaganda de produtos que possam ser considerados nocivos à saúde deve ser disciplinada por lei federal”, assim, a ANVISA não disporia de competência para regulamentar o assunto, não se prestando para fundamentar a atuação da Agência, a Lei nº 9.782, de 1999, nem o Código de Defesa do Consumidor, julgando procedente o pedido “para declarar a inexistência de obrigação dos representados pela autora de cumprir a Resolução, determinando à ré que se abstenha de aplicar sanções em razão do seu descumprimento”.

**(02) SJDF (16ª VF) - 0042882-45.2010.4.01.3400 (00774.000530/2018-34):** de 09/09/2010, pela ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS INDÚSTRIAS DA ALIMENTAÇÃO - ABIA contra a ANVISA; tutela antecipada deferida em 17/09/2010; em sede de agravo de instrumento - 0067108-32.2010.4.01.0000 (00407.008876/2019-05) – manteve-se a tutela antecipada, em 13/12/2010; sentença em 30/05/2012, julgando procedente o pedido; acórdão em 16/04/2013, negando provimento à apelação e à remessa necessária; RESP e RE interpostos; agravos movidos em 27/05/2021 contra inadmissão de RESP e RE, ainda não apreciados; não há trânsito em julgado.

Ação cujo julgado foi utilizado como fundamento pela Procuradoria-Geral Federal na NOTA nº 33/2013/DIPCONSU/PGF/AGU, de 06 de agosto de 2013, Seq. 1, PROCADM6, págs. 86/90, aprovada, alterando-se o entendimento anterior do órgão, concluindo, então, pela “insubsistência da Resolução - RDC nº 24, de 15 de junho de 2010, (...) em razão da inexistência de norma legal que discipline a matéria” e instaurando situação de controvérsia jurídica entre a Procuradoria-Geral Federal e a Consultoria-Geral da União.

Sentença: põe que a Resolução “extrapolou a competência legal conferida àquela Agência, violando a um só tempos princípios da legalidade e da razoabilidade, e o direito à publicidade, sem contar a indevida intervenção na atividade econômica dos associados da autora”, citando o art. 220 da CRFB e a recomendação da AGU pela suspensão da Resolução e julgando procedente o pedido “para confirmar a antecipação de tutela e condenar a ré a se abster de aplicar aos associados da autora qualquer espécie de atuação e/ou sanção pelo eventual descumprimento dos dispositivos da Resolução”.

Acórdão: refere ao art. 220, § 3º, II, da CRFB, “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”, explicitando não haver qualquer dispositivo legal que ampare/fundamente o objeto da Resolução e afastando, para essa finalidade, o Decreto-Lei nº 986, de 1969, e a Lei nº 9.782, de 1999, julgando improvidas a apelação e a remessa necessária.

**(03) SJSP (8ª VF) – 0022116-62.2010.4.03.6100 (00407.076212/2016-61):** Mandado de Segurança Coletivo; de 04/11/2010, pela ASSOCIACAO NACIONAL DE RESTAURANTES - ANR contra a Chefe do Posto da ANVISA em São Paulo/SP; liminar indeferida em 13/12/2010; agravo de instrumento - 0038826-27.2010.4.03.0000 (00409.532766/2018-01) - convertido em agravo retido, decisões de 11/01/2011 e de 21/02/2011 (confirmação); sentença em 18/04/2011, julgando procedente o pedido, a fim de conceder a segurança; acórdão em 09/04/2014, julgando

ausente o direito líquido e certo, não conhecendo do agravo retido e dando provimento à apelação e à remessa oficial, para denegar a segurança; embargos de declaração não providos em 29/01/2015, com imposição de multa por litigância protelatória; RESP nº 1.584.256/SP não conhecido na parte do mérito da ação e conhecido e provido na parte relativa à imposição de multa pelo TRF-3, decisão em 26/04/2020; sem interposição de RE; há trânsito em julgado em 1º/07/2020.

**Sentença:** põe que os dispositivos da Resolução “inovam na ordem jurídica porque não há nenhuma lei, em sentido formal ou material, que estabeleça deva a propaganda comercial de alimentos com quantidade elevada de açúcar, (...), ser veiculada com advertência sobre os riscos de seu consumo em excesso; do mesmo modo que não há lei que descreva a forma como essa advertência deva ser divulgada na mensagem publicitária. Asseverou, ainda, que não há nenhuma dúvida que a Lei nº 8.078/1990 garante ao consumidor a informação adequada e clara sobre os produtos e a proteção contra a publicidade enganosa e abusiva, inclusive sobre os riscos que apresentem. Mas a Lei nº 8.078/1990 não autoriza a criação, por meio de ato administrativo normativo, da obrigação de fazer a inserção, na propaganda comercial de alimentos com quantidade elevada de açúcar, de gordura saturada, de gordura trans, de sódio e de bebidas com baixo teor nutricional, de mensagem de advertência sobre os riscos do consumo em excesso, tampouco que tal ato administrativo normativo estabeleça a forma como esta mensagem de advertência será divulgada na propaganda. Afirmou que a ANVISA inovou de forma originária e, portanto ilegalmente, na ordem jurídica, ao veicular exigência em ato normativo geral e abstrato (autônomo), sem prévia previsão em lei”, julgando procedente o pedido, a fim de conceder a segurança para desobrigar os associados da impetrante (art. 22 da Lei 12.016, de 2009) de cumprirem a Resolução.

**Acórdão:** A Resolução encontra amparo na Lei nº 9.782, de 1999, que conferiu poderes à ANVISA para tomar as medidas concretas necessárias para alcançar sua finalidade, qual seja, "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 humos e das tecnologias a eles relacionados, bem como o controle de portos, aeroportos e de fronteiras". O art. 220, § 3º, da Constituição 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", julgando ausente o direito líquido e certo, não conhecendo do agravo retido e dando provimento à apelação e à remessa oficial, para denegar a segurança.

**(04) SJDF (13ª VF) - 0055190-16.2010.4.01.3400 (00774.00528/2018-65):** de 26/11/2010, pela ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS INDÚSTRIAS DE REFRIGERANTES E DE BEBIDAS NÃO ALCOÓLICAS - ABIR contra a ANVISA; análise da tutela antecipada postergada, com determinação para abstenção da ANVISA de aplicar sanções, decisão em 17/12/2010; agravo de instrumento - [0004549-05.2011.4.01.0000](#) - convertido em agravo retido, decisão em 21/02/2011; sentença em 27/08/2015, julgando improcedente o pedido, revogando abstenção de aplicar sanções; pendente de julgamento em segunda instância - não há trânsito em julgado.

**Sentença:** põe que a Resolução está amparada em disposições da Lei nº 9.782, de 1999, e faz referência aos arts. 220, § 3º, II, e 221 da CRFB, e ao art. 6º, § 1º, da Lei nº 8.080, de 1990, explicitando que “o fato da Lei nº 9.782/99 não ser expressa quanto a competência da ANVISA para regulamentar a publicidade e propaganda dos alimentos e bebidas, não suprime a competência da Agenda Reguladora, porquanto a Lei nº 8.080/90 é clara no sentido de que a vigilância sanitária inclui o controle de bens de consumo que, direta ou indiretamente, se relacionem com a saúde, compreendidas todas as etapas e processos, da produção ao consumo” e que a Resolução “somente agrega elementos úteis para informação da população” e “não proíbe e nem impõe censura a propaganda, simplesmente estabelece esclarecimentos a serem prestados no interesse da saúde e da economia públicas”. O decisum faz referência, ainda, ao julgamento do TRF-4 na apelação cível nº 5024208-14.2010.404.7000-PR, favorável à validade da Resolução.

**(05) SJPR (6ª VF) – 5024208.14.2010.4.04.7000 (00436.041940/2019-57 e 00407.014373/2019-11):** de 14/12/2010, pela ASSOCIAÇÃO DOS FABRICANTES DE REFRIGERANTES DO BRASIL - AFREBRAS contra a ANVISA; tutela antecipada indeferida em 23/12/2010; agravo de instrumento - 5000578-40.2011.4.04.0000 - ao qual é conferido efeito suspensivo ativo, decisão monocrática de 20/01/2011; sentença em 08/11/2011, julgando improcedente o pedido e causando perda de objeto do agravo de instrumento; acórdão em 18/04/2012; RESP nº 1.387.730/PR

julgado inadmitido (seguimento negado), por decisão monocrática de 06/03/2015, e respectivo agravo regimental não provido, por decisão de 07/05/2015; RE nº 909.358/PR julgado inadmitido (seguimento negado), art. 21, § 1º, do RISTF, em 30/04/2019; há trânsito em julgado em 27/05/2019.

**Decisão interlocutória:** indeferiu a tutela antecipada, esclarecendo que “a RDC n.º 24/2010 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, estamos diante de situação diversa, na qual a publicidade aqui diz respeito à atividade comercial das empresas de ramo alimentício que devem sim estar atentas às questões nocivas à saúde. Além do mais, por seu turno, o texto constitucional também ratifica o dever do Estado de proteger a população de questões nocivas à saúde”.

**Sentença:** põe que o fato de a Lei nº 9.782, de 1999, não ser expressa quanto à competência da ANVISA para regulamentar a publicidade e propaganda dos alimentos e bebidas, não afasta a competência da Agência Reguladora, posto que a Lei nº 8.080, de 1990, é clara no sentido de que a vigilância sanitária compreende o controle de bens de consumo que, direta ou indiretamente, se relacionem com a saúde, compreendidas todas as etapas e processos, da produção ao consumo, que a Resolução não afronta o ordenamento jurídico ao regulamentar a publicidade e propaganda dos alimentos e bebidas, porquanto etapa que se apresenta entre a produção e o consumo, que a ANVISA não agiu de modo arbitrário ao expedir o ato normativo em discussão, mas desenvolveu criterioso estudo, promoveu consulta pública e esteve aberta à discussão dos critérios a nortear sua elaboração, que “não está em pauta uma restrição ao direito de publicidade e propaganda, com o fulcro ou o condão de tolher a iniciativa privada. Trata-se antes de agregar elementos úteis nas peças publicitárias, a fim de que não apenas seduzam, mas também informem”, julgando improcedentes os pedidos.

**Acórdão:** “A ANVISA, no seu agir, está fundada não só na Constituição como também na Lei Orgânica da Saúde, bem dita pelo Ministério Público. Não vejo sequer inconstitucionalidade ou ilegalidade nessas restrições, elas agregam elementos úteis para informação da população. Isso está diariamente até na nossa mídia, de forma não científica, mas cientificamente reconhecido pela Organização Mundial da Saúde”, não havendo “restrição ao direito de publicidade e propaganda capaz de tolher a iniciativa privada”, negando-se provimento à apelação.

**(06) SJDF (7ª VF) – 0057288-71.2010.4.01.3400 (00774.000531/2018-89):** de 14/12/2010, pela ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DA INDÚSTRIA DE CHOCOLATE, CACAU, AMENDOIM, BALAS E DERIVADOS – ABICAB contra a ANVISA; tutela antecipada deferida em 17/12/2010; agravo de instrumento – 0005540-78.2011.4.01.0000 - improvido, decisão de 16/09/2011; sentença em 27/06/2013, julgando procedente o pedido; pendente de julgamento em segunda instância - não há trânsito em julgado.

**Sentença:** põe que “inexiste preceito legal que autorize a ré regulamentar a matéria com a abrangência contida no normativo citado, até mesmo porque o seu poder regulamentar não pode, a toda evidência extrapolar os limites delineados pela lei”, ratificando a tutela antecipada e julgando procedente o pedido “para condenar a ré a se abster de autuar os associados da autora ou aplicar-lhes sanções por eventual descumprimento dos dispositivos da RDC ANVISA n.º. 24/2010”.

**(07) SJDF (6ª VF) - 0059486-81.2010.4.01.3400 (00774.000529/2018-18):** de 17/12/2010, pelo SINDICATO DA INDÚSTRIA DO MILHO SOJA E SEUS DERIVADOS NO ESTADO DE SÃO PAULO contra a ANVISA; tutela antecipada indeferida em 15/09/2011; sem agravo; sentença em 29/06/2012, julgando improcedente o pedido; sem apelação; há trânsito em julgado em 23/01/2013.

**Sentença:** põe que a competência da ANVISA, para editar a Resolução, viria dos arts. 2º, III, 6º, 7º, XXVI, da Lei nº 9.782, de 1999, a interpretação sistêmica das regras de controle sanitário permitiria chegar à conclusão de que “o poder regulatório da Agência, no que se refere à propaganda e publicidade e alimentos e bebidas alcoólicas, é implícito, por a regulamentação constitui providência necessária ao pleno exercício do controle e da fiscalização”, não havendo vício formal na edição da Resolução. A parte autora “não se desincumbiu do ônus de provar que o uso excessivo de açúcares, (...) 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”.

**(08) SJDF (22ª VF) - 0015873-74.2011.4.01.3400 (00774.000534/2018-12):** de 10/03/2011, pela ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS ENTIDADES E EMPRESAS DE GASTRONOMIA, HOSPEDAGEM E TURISMO – ABRESI contra a ANVISA; tutela antecipada indeferida em

17/05/2011; sentença em 26/09/2012, julgando procedente o pedido; pendente de julgamento em segunda instância - não há trânsito em julgado.

**Sentença:** põe que a jurisprudência do TRF-1 teria se consolidado de forma unitária no sentido que “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”, referenciando a julgamentos, os quais, contudo, são relativos a agravos de instrumento, em sede de análise de antecipações de tutela, assim julgando procedente o pedido formulado na inicial, “para declarar a inexistência de obrigação por parte da autora de cumprir a Resolução (...), assim como para determinar que a ré se abstenha de autuar ou aplicar qualquer penalidade em razão do seu descumprimento (...)”.

**(09) SJDF (21ª VF) - 0015965-52.2011.4.01.3400 (00774.000533/2018-78):** de 14/03/2011, pela ASSOCIAÇÃO NACIONAL DAS INDÚSTRIAS DE BISCOITOS - ANIB contra a ANVISA; tutela antecipada indeferida em 16/03/2011; agravo de instrumento - 0017377-33.2011.4.01.0000 – com tutela recursal deferida monocraticamente e confirmada, sendo o recurso provido pela Turma, decisões em 25/04/2011 e 16/09/2011; sentença em 23/02/2012, julgando procedente o pedido; pendente de julgamento em segunda instância - não há trânsito em julgado.

**Sentença:** põe que a ANVISA possui poder de polícia sanitária e não nutricional e que há falta de autorização legal para fundamentar a Resolução, julgando procedente o pedido para “determinar que a ré se abstenha de autuar ou sancionar as filiadas da autora pelo descumprimento da Resolução (...)”.

**(10) SJDF (20ª VF) - 0021946-62.2011.4.01.3400 (00774.000532/2018-23):** de 07/04/2011, pela ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS INDÚSTRIAS ALIMENTÍCIAS – ABIMA, alterada a razão social para ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS INDÚSTRIAS DE MASSAS ALIMENTÍCIAS & PÃO E BOLO INDUSTRIALIZADOS, contra a ANVISA; tutela antecipada indeferida em 12/04/2011; agravo de instrumento - 0021357-85.2011.4.01.0000 - provido, decisão de 08/07/2011; sentença em 29/09/2011, julgando procedente o pedido; pendente de julgamento em segunda instância - não há trânsito em julgado.

**Sentença:** põe que a Resolução não possui fundamento legal, pois “as competências atribuídas à ANVISA são amplas e visam, principalmente, a proteção da saúde da população. No entanto, essa atuação restringe-se ao seu poder de regulação, de maneira que, sendo necessário o exercício de proibições de direitos e liberdades individuais, esses deverão ser limitados por ato legislativo próprio, ou seja, por uma lei em sentido formal”, julgando “procedente o pedido para declarar a ineficácia da Resolução RDC nº 24/2010, de forma que não seja aplicada para as empresas representadas pela autora.”

**(11) SJSP (1ª VF) – 0006999-94.2011.4.03.6100 (00409.532744/2018-33):** de 02/05/2011, pela ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE FRANCHISING contra a ANVISA; tutela antecipada indeferida em 03/05/2011; agravo de instrumento – 0014238-19.2011.4.03.0000 (00409.532726/2018-51) – julgado prejudicado, pela superveniência sentença, decisão de 07/10/2011; sentença em 22/09/2011, julgando improcedente o pedido; acórdão em 17/10/2019, negando provimento às apelações; RESP e RE não admitidos, decisões em 31/05/2021; há trânsito em julgado em 29/06/2021.

Ação cujo julgado foi utilizado como fundamento pela Procuradoria Federal junto à ANVISA para reativar a tramitação destes autos, com solicitação de atuação da Consultoria-Geral da União.

**Sentença:** põe que “o direito de realizar propaganda não é absoluto, sofrendo restrições legais, especialmente quando se trata de produtos que possam oferecer perigo de dano à saúde do homem”, que “em consonância com o dispositivo constitucional, a Lei nº 9.782/99 dispõe que 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 (art. 7º, XXVI), cumprindo à sua Diretoria colegiada editar normas sobre matérias de competência da Agência (art. 15, III)”, que “que o ato apenas possibilita a aplicação da legislação vigente visando à proteção à saúde dos consumidores”, que “a resolução não impede a publicidade dos alimentos, mas apenas regula a forma de divulgação dos componentes dos produtos, proporcionando aos consumidores o acesso a informações sobre as consequências à saúde em virtude do consumo excessivo de alimentos com quantidade elevada de açúcar, gordura saturada e trans, sódio e de bebidas com baixo teor nutricional” e que “a lei prevê expressamente o poder da ré para regulamentar sobre a propaganda de alimentos”, julgando improcedente o pedido.

19. Foi também ouvida a CONJUR/SAÚDE, que confeccionou o PARECER n. 00819/2021/CONJUR-MS/CGU/AGU, no qual opina validade da resolução. Eis a ementa:

Impugnação feita pelo Conselho Nacional de Autorregulamentação Publicitária - CONAR em face de Resolução da Diretoria Colegiada da Agência Nacional de Vigilância Sanitária - Resolução RDC/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, nos termos desta Resolução, e dá outras providências.

Inexistência de óbices jurídicos.

20. No mesmo sentido manifesta-se a PFE/ANVISA, por meio do PARECER n. 00181/2021/CCONS/PFANVISA/PGF/AGU, assim ementado:

EMENTA: 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.

I - O art. 220, §3º, da CF/88 dispõe acerca de um dever de conformação de ordem geral da publicidade comercial ao consignar que compete à lei federal 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;

II - A Lei nº 9.782/99, concedeu à Anvisa poder regulamentar para editar normas sobre produtos e serviços que envolvam risco à saúde pública, incluindo a propaganda de alimentos com quantidades elevadas de açúcar, de gordura saturada, de gordura trans, de sódio, e de bebidas com baixo teor nutricional;

III - A disciplina legal da publicidade de alimentos está consignada no Decreto-Lei nº 986/69, diploma normativo que institui normas básicas sobre alimentos;

IV - Com fundamento no disposto na CF/88, na Lei nº 9.782/99 e no Decreto-Lei nº 986/69, a Anvisa, utilizando do seu poder regulamentar, editou a RDC nº 24/2010;

V- A RDC nº 24/2010 não tem qualquer ilegalidade, uma vez que tem como base jurídica as disposições constitucionais e legais acerca da propaganda de alimentos.

21. Na sequência, por derradeiro, em 11/02/2022, veio aos autos o PARECER n. 00028/2021/NCOR/DEPCONSU/PGF/AGU, último subsídio necessário a esta manifestação. A PGF, *alterando o entendimento precedente* do órgão, passou a considerar válida a resolução em análise. A ementa tem o seguinte texto:

DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. PUBLICIDADE DE ALIMENTOS POTENCIALMENTE NOCIVOS À SAÚDE. ATO REGULATÓRIO DA AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA. REVISÃO DE ENTENDIMENTO DA PROCURADORIA-GERAL FEDERAL.

I - A Agência Nacional de Vigilância Sanitária - ANVISA possui competência para regulamentar e fiscalizar produtos relevantes para a saúde humana, dentre os quais alimentos, conforme disposto na Lei n. 9.782, de 1999 e no Decreto-Lei n. 986, de 1969.

II - A Resolução da Diretoria Colegiada da ANVISA n. 24, de 15 de junho de 2010, que disciplinou a "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 extrapolou a competência normativa da Agência.

III - Pedido de subsídios da Consultoria-Geral da União para solução de controvérsia pelo Exmo. Sr. Advogado-Geral da União que enseja a revisão de entendimento pretérito do Departamento de Consultoria da Procuradoria-Geral Federal.

22. É a síntese do necessário.



## 2. MÉRITO

23. De início, acentue-se que a existência de decisão judicial em um ou outro sentido não é hábil, por si só, a conformar ou alterar o posicionamento formal da Advocacia-Geral da União a respeito de determinado tema. Faz parte do complexo de atribuições desta Advocacia-Geral desvendar e fixar o alcance e a significação das normas jurídicas, independentemente do que diga o Judiciário a respeito. É evidente que a jurisprudência pacífica, a existência de súmula ou de decisão vinculante poderão trazer reflexos aos pareceres da AGU, mas não é esse o cenário relativo ao caso concreto, em que há decisões judiciais que se antagonizam.

24. É certo, por outro lado, que a posição formal da Administração não se sobreporá a eventuais decisões judiciais que tenham decidido em sentido diverso em um determinado caso concreto. Nos processos judiciais, necessário será observar-se, em cada caso, a manifestação de força executória lavrada pela unidade do contencioso que tenha atuado no respectivo feito.

25. Fixadas essas premissas, no mérito, parece-nos desnecessário confeccionar novos opinativos que analisem integralmente a matéria, em razão das análises exaurientes já promovidas por esta Consultoria-Geral por meio dos pareceres AGU/AG-11/2010, de 20 de julho de 2010 e AGU/AG-16/2010, de 27 de setembro de 2010, no sentido da validade da resolução.

26. *Apenas a título de singelo acréscimo* a tudo que já consignou outrora, mister enfatizar que as agências reguladoras instituídas no país e seus respectivos poderes normativos têm a sua principal fonte de inspiração no direito norte-americano, de onde foi importado o modelo brasileiro (Arnorlido Wald: o controle político sobre as agências reguladoras no direito brasileiro e comparado. Revista dos Tribunais | vol. 834/2005 | p. 84 - 98 | Abr / 2005 | DTR\2005\317).

27. No Direito Administrativo brasileiro, a criação das agências reguladoras está inserida em um panorama de reforma do Estado, visando à criação de um novo modelo de gestão capaz de modernizá-lo. Esse fenômeno justifica-se a partir da constatação de que o Estado Social, com atuação em todos os setores da vida da sociedade, mostrou-se ineficiente na prestação de serviços públicos como resultado de seu crescimento desmesurado (Marília de Ávila e Silva Sampaio: o poder normativo das agências reguladoras. Revista de Direito Administrativo, v. 227, p. 339-348, 2002).

28. Embora a própria Constituição Federal de 1988 já contemplasse a função reguladora do Estado textualmente no art. 174, foi somente a partir de necessidades factuais que as agências nacionais começaram a tomar forma. A desestatização de múltiplas empresas operada principalmente no início da década de 90 por meio do Programa Nacional de Desestatização, que visava, entre outros escopos, a reordenar a posição estratégica do Estado na economia, transferindo à iniciativa privada atividades exploradas pelo setor público, fez com que o Estado se visse compelido a regulamentar a prestação das atividades cuja execução passou às mãos da iniciativa privada.

29. Surgiram no país, nesse contexto, as agências reguladoras, com o desiderato de permitir ao Estado o atendimento das demandas econômicas com celeridade e eficiência.

30. No plano teórico há acalorados debates doutrinários a respeito da conformação jurídica e dos limites do poder normativo das agências, mormente em face dos primados da legalidade e da separação dos poderes estatais. Não obstante, no que importa, a jurisprudência constitucional da Suprema Corte reconheceu o poder das agências, sob múltiplas perspectivas, de editarem normas, sem que isso tenha o condão de conspurcar o princípio de legalidade. Até mesmo porque, como se pode intuir, é imanente ao dever-poder de regular a possibilidade de editar normas de caráter técnico.

31. Nesse passo, a título de exemplo, mister reproduzir excertos de votos lavrados na AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.874 DISTRITO FEDERAL, na qual o tema foi enfrentado e bem desenvolvido, a demonstrar a visão da Corte Constitucional.

32. No referido julgamento, a ministra Rosa Weber, com amparo na doutrina de Leila Cuéllar (As Agências Reguladoras e Seu Poder Normativo. São Paulo: Dialética, 2001), assentou que “a ação disciplinadora dos entes

reguladores tornar-se-ia inócua e restariam frustradas as razões de sua instituição, se tais órgãos se restringissem à prática de atos repressivos, por exemplo, sem poder elaborar normas de caráter geral", uma vez que "as agências reguladoras precisam dispor de meios de atuação, de poderes compatíveis com as funções que lhes foram outorgadas".

33. Apontou, ainda, que, "embora apto a produzir atos normativos abstratos com força de lei, o poder normativo exercido pelas agências reguladoras vê os seus limites materiais condicionados aos parâmetros fixados pelo legislador".

34. O Ministro Alexandre de Moraes, por sua vez, acentuou que, dentro da moderna Separação dos Poderes, manteve-se "a centralização política-governamental no Poder Legislativo, que decidirá politicamente sobre a delegação e seus limites às Agências Reguladoras, fixando os preceitos básicos e as diretrizes, porém, passou a exigir maior eficiência e eficácia, possibilitando maior descentralização administrativa, inclusive no exercício do poder normativo desses órgãos administrativos para a consecução dos objetivos e metas traçadas em lei".

35. Aduziu, outrossim, invocando as lições de Moreira Neto, que "o poder normativo das Agências Reguladoras se enquadra como uma variedade de delegação, denominada pela doutrina de deslegalização" (Mutações do direito administrativo. Rio de Janeiro: Renovar, 2000, p. 182).

36. Salientou, também, que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal reconhece o papel regulatório do Estado, exigindo, porém, que o ato regulatório apresente "lastro legal".

37. Para o Ministro Edson Fachin, "não se afigura necessário que os limites para o exercício da livre iniciativa sejam direta e integralmente estabelecidos pelo Parlamento, sendo possível que este estabeleça as balizas para uma legítima e constitucionalmente adequada atuação regulamentar por parte de agências reguladoras".

38. O Ministro Luiz Fux rememorou que o Pretório Excelso já reconheceu o instituto da deslegalização em outras oportunidades, como no julgamento do da ADI 4.568, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, DJe 30.03.2012. Apontou que o referido fenômeno "tem conduzido, em variados campos do direito público, à atuação de entidades reguladoras, cuja aptidão técnica lhes permite desenvolver o conteúdo das regras gerais e abstratas editadas pelo Legislativo com atenção às particularidades e especificidades do domínio regulado".

39. Portanto, o que se afigura presente a respeito do tema é a possibilidade, mais do que isso, a necessidade de que as agências reguladoras se desincumbam de seu papel legal regulando as atividades que lhes dizem respeito, desde que essa atuação possua suporte jurídico-normativo delineado pelo legislador, os denominados *standards* jurídicos.

40. A lei, nessa perspectiva, se presta apenas a estabelecer parâmetros bem gerais da regulamentação a ser feita pela entidade reguladora. Essas leis integram a categoria das leis standartizadas, próprias das matérias de particular complexidade técnica e dos setores suscetíveis a constantes mudanças econômicas e tecnológicas (Alexandre Santos de Aragão: O poder normativo das agências reguladoras independentes e o Estado democrático de Direito. Revista de informação legislativa, v. 37, n. 148, p. 275-299, 2000).

41. Voltando os olhos para ANVISA, sua criação se deu pela Lei n. 9.782, de 26 de janeiro 1999, na forma de autarquia sob regime especial com a finalidade institucional de promover a proteção da saúde da população por intermédio do controle sanitário da produção e consumo de produtos e serviços submetidos à vigilância sanitária.

42. O artigo 8º da Lei n. 9.782/99 afirma que compete à ANVISA "regulamentar, controlar e fiscalizar os produtos e serviços que envolvam risco à saúde pública". O §1º do mesmo art. 8º elenca determinados bens e produtos submetidos ao controle da Agência, como os alimentos, inclusive bebidas, seus insumos, embalagens e aditivos. Eis o texto:

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 - medicamentos de uso humano, suas substâncias ativas e demais insumos, processos e tecnologias;

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

43. Incumbe-lhe, ainda, consoante texto expresso do inciso III do art. 7º da Lei n. 9.782/09, "estabelecer normas, propor, acompanhar e executar as políticas, as diretrizes e as ações de vigilância sanitária", bem como, conforme o inciso XXVI do mesmo dispositivo, "controlar; fiscalizar e acompanhar; sob o prisma da legislação sanitária, a propaganda e publicidade de produtos submetidos ao regime de vigilância sanitária".

44. Em sendo assim, temos como incontornável a conclusão de que existem, na própria legislação instituidora da Agência, *standards* jurídicos hábeis à edição da Resolução RDC/ANVISA n. 24, de 15 de junho de 2010.

45. É digno de nota, outrossim, o Decreto-Lei nº 986, de 21 de outubro de 1969, recepcionado pela CF/88 como lei ordinária, no qual, está consignado que "a difusão, por quaisquer meios, de indicações e a distribuição de alimentos relacionados com a venda, e o emprêgo de matéria-prima alimentar, alimento in natura, materiais utilizados no seu fabrico ou preservação objetivando promover ou incrementar o seu consumo" (art. 2º, XIV). Consoante salientou a PFE/ANVISA no PARECER n. 00181/2021/CCONS/PFANVISA/PGF/AGU:

O mencionado ato legal foi bastante claro ao instituir para o fabricante/negociante do produto um nítido dever de informar os consumidores sobre a natureza e qualidade do produto ofertado ao público, traçando, para isso, uma minuciosa disciplina sobre a rotulagem dos alimentos (Capítulo III). Nessa toada, ao tratar da publicidade comercial, o Decreto-Lei nº 986/69 remeteu à disciplina dada à rotulagem, como demonstrado pelo seu artigo 23 abaixo transcrito:

*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.*

Ademais, ainda no Decreto-Lei nº 986/69, no Capítulo VI, o legislador estabeleceu no art. 31 que "a fiscalização de que trata este Capítulo se estenderá a publicidade e à propaganda de alimentos qualquer que seja o veículo empregado para a sua divulgação."

Assim, a inclusão de normas regulatórias que ressaltem o dever de informar o risco sanitário de uma dieta desequilibrada na publicidade comercial de alimentos tidos por não-saudáveis encontra fundamento no poder normativo geral concedido à Anvisa sobre produtos potencialmente lesivos à saúde, nos termos da Lei nº 9.782/99, e no disposto no Decreto-Lei nº 986/69, no que dispõe com relação à necessidade de disciplinamento da propaganda de alimentos.

46. Não fosse isso suficiente, a Resolução também tem arrimo no próprio direito à saúde, assegurado pelos arts. 6º e 196 da *Lex Fundamentalis*.

47. Noutro giro, no que se relaciona à necessidade de proteção à saúde da população na "propaganda de produtos, práticas e serviços que possam ser nocivos à saúde", e quanto ao tratamento da questão com relação à "propaganda comercial de tabaco, bebidas alcoólicas, agrotóxicos, medicamentos e terapias", estabelece a *Lex Major*:

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.

(...)

§ 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.

§ 4º 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.

48. Disso deflui que a Carta não conferiu caráter ilimitado à propaganda comercial (e nem poderia, pelo princípio da convivência das liberdades públicas), tratando da necessidade de proteção à saúde de forma geral no §3º e, no §4º, de forma específica da propaganda do tabaco, bebidas alcoólicas, agrotóxicos, medicamentos e terapias, cujo risco já é presumido pelo próprio texto constitucional.

49. Assim é que, em relação ao comando do § 4º do art. 220 da CF/88, foi editada a Lei n. 9.294, de 15 de julho de 1996, que dispõe sobre as restrições ao uso e à propaganda de produtos fumígenos, bebidas alcoólicas, medicamentos, terapias e defensivos agrícolas.

50. No que toca aos demais produtos nocivos à saúde, no entanto, não foi editada lei específica. A despeito disso, parece claro, até mesmo por força daquilo que já foi exposto, que 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 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", ainda mais porque, consoante cediço, a ela compete o estabelecimento de normas acerca dos produtos e serviços submetidos à vigilância sanitária, alcançando naturalmente o poder normativo a publicidade comercial de produtos potencialmente lesivos à saúde pública.

51. Desse modo, em face da existência do risco com relação a determinado produto, como no caso dos autos, alimentos com quantidades elevadas de açúcar, de gordura saturada, de gordura trans, de sódio e de bebidas com baixo teor nutricional, o complexo competencial outorgado pela Lei n. 9872/99 autoriza a ANVISA a regular a matéria.

52. Seguindo essa linha concatenada de ideias, a edição da RDC n. 24/10 dimana naturalmente do poder regulamentar outorgado à Agência para o disciplinamento técnico das matérias que lhe dizem respeito.

53. Não são irrelevantes, a despeito da inexistência de jurisprudência pacífica, as decisões judiciais que acolhem essa compreensão, como é o caso do Processo n. 0006999-94.2011.403.6100, no qual o TRF da 3ª Região assentou que a ANVISA editou a Resolução n. 24/2010 no cumprimento de seu dever/poder legal de regulamentar a matéria.

54. Com alicerce no exposto nas linhas antecedentes, opino, observadas também as considerações e fundamentações constantes do Parecer n. AGU/AG-11/2010, de 20 de julho de 2010, e do Parecer n. AGU/AG-16/2010, de 27 de setembro de 2010, pela validade da resolução. Bem por isso, sugiro que o Exmo. Advogado-Geral da União promova a revogação da recomendação de suspensão da norma enviada para ciência da ANVISA pelo Ofício n. 594/CH.GAB/AGU, até mesmo porque, *a opinião jurídica que lhe deu arrimo, de lavra da PGF, foi alterada pelo recente PARECER n. 00028/2021/NCOR/DEPCONSUS/PGF/AGU*. Dessa decisão, sugere-se seja comunicada a ANVISA, o Ministério da Saúde e o próprio Conselho Nacional de Autorregulação Publicitária - CONAR, que deu origem a este processo administrativo, bem como as demais entidades que vieram aos autos.

55. Discordo, tão somente, com todas as vênias, da sugestão consignada outrora por esta Consultoria-Geral de atribuir-se caráter vinculante aos pareceres exarados sobre o tema, uma vez que o referido procedimento deve ser reservado a uniformizar as questões de maior sensibilidade e relevância dentro do contexto de toda Administração Pública federal, o que não parece ser o caso, diante da especificidade da matéria. Não bastasse isso, a própria PGF reviu o seu entendimento antecedente, o que estabeleceu um cenário de absoluta harmonia interna acerca da validade da resolução, tese encampada hoje pelos múltiplos órgãos jurídicos federais relacionados ao tema, isto é, a CGU, a CONJUR/Saúde, a PFE/ANVISA e a PGF.

56. É a Minha opinião, que submeto ao Exmo. Consultor-Geral da União.

Brasília, 14/02/2022.

DENNYS CASELLATO HOSSNE  
ADVOGADO DA UNIÃO  
CONSULTOR DA UNIÃO

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00400010794201097 e da chave de acesso 395eea64

---

Documento assinado eletronicamente por DENNYS CASELLATO HOSSNE, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 791040398 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): DENNYS CASELLATO HOSSNE, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br). Data e Hora: 14-02-2022 12:15. Número de Série: 77218269410488336199396275606. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.

---