

Processo nº 25351.533995/2010-70  
Expediente nº 2659381/22-4  
Recorrente: UNILEVER BRASIL LTDA  
CNPJ nº 61.068.276/0001-04

RECURSO ADMINISTRATIVO. INFRAÇÃO SANITÁRIA. PUBLICIDADE DE ALIMENTOS. ATRIBUIÇÃO DE CARACTERÍSTICAS NÃO APROVADAS PELA ANVISA.

1. Empresa atuada pela publicidade do alimento ADES NUTRIKIDS, em revistas de circulação nacional, atribuindo-lhe propriedades funcionais não aprovadas pela Anvisa.

2. O controle de alimentos com alegações de propriedades funcionais é necessário, sob o ponto de vista sanitário, em face da obrigação de comprovar perante a Anvisa as mencionadas características benéficas ao organismo humano, impedindo a veiculação de informações que possam causar prejuízos à saúde da população.

Posição do Relator: CONHECER e NEGAR PROVIMENTO ao recurso.

Área responsável: GGFIS

Relator: Frederico Augusto de Abreu Fernandes

## 1. RELATÓRIO

Trata-se de recurso administrativo interposto pela empresa UNILEVER BRASIL LTDA, em face da decisão proferida pela Gerência-Geral de Recursos (GGREC), na Sessão de Julgamento Ordinária (SJO) nº 15, realizada em 12 de maio de 2021, que decidiu conhecer e negar provimento ao recurso, nos termos do Voto nº 107/2021/CRES2/GGREC/GADIP/ANVISA.

Em 13/7/2010, constatou-se que a empresa ao divulgar o alimento ADES NUTRIKIDS, por meio das revistas de circulação nacional 'Isto É, 13 maio/2009, ano 32, nº 2061', 'Quem Acontece, 15 de maio de 2009, nº 453' e 'Contigo, 14 de maio de 2009, edição nº 1756', contrariou a legislação sanitária nos seguintes aspectos: 1) Divulgar o alimento ADES NUTRIKIDS (sabores chocolate, morango, uva e laranja), atribuindo-lhe propriedades funcionais (funções de nutrientes) não registradas no Órgão Competente, possibilitando interpretação falsa, erro e confusão quanto à natureza, qualidade e composição do alimento, por meio das frases constantes da peça publicitária; 2) Fazer publicidade do alimento citado, atribuindo-lhe características superiores das quais não é detentor, por meio das frases constantes da peça publicitária, que não estão autorizadas no Órgão Competente - Anvisa; 3) Fazer publicidade enganosa do alimento citado induzindo em erro o consumidor ao divulgá-lo atribuindo propriedades não registradas e comprovadas pelo Órgão de Vigilância Sanitária Competente - Anvisa; 4) Fazer publicidade abusiva, por meio de alegações que induzem o público leigo a se comportar de forma prejudicial e perigosa à saúde; e 5) Divulgar o alimento ADES, omitindo as inscrições "contém Glúten" ou "não contém Glúten", como medida preventiva e de controle da doença celíaca.

Às fls. 04-08, Parecer nº 0866/GGPRO/ANVISA, o qual discorre sobre as razões pelas quais a publicidade ocorreu de forma irregular.

À fl. 11, Notificação nº 270/2009 – GGPRO/Anvisa.

Às fls. 97-105, impugnação ao auto de infração apresentada pela empresa.

Às fls. 120-122, manifestação da autoridade atuante, de 03/06/2013, que sugeriu a manutenção do auto de infração.

À fl. 127, Certidão de antecedentes, datada de 17/10/2014, que declara não constar data de trânsito em julgado de decisão proferida nos autos de processo sanitário em desfavor da empresa, o que comprova sua primariedade.

À fl. 129, classificação do porte econômico da atuada como grande - Grupo I.

Às fls. 130-135, decisão de primeira instância, de 27/04/2015, que aplicou a penalidade de multa à empresa no valor de R\$ 35.000,00 (trinta e cinco mil reais), além da proibição da propaganda irregular.

Às fls. 137-138, Ofício nº 5-383/2015/CADIS/GGGAF/ANVISA, encaminhado à empresa para informar o teor da decisão prolatada, com boleto para pagamento da multa em anexo.

À fl. 139, Aviso de Recebimento, datado de 26/10/2015, referente ao Ofício nº 5-383/2015/CADIS/GGGAF/ANVISA.

Às fls. 141-148, recurso administrativo interposto pela empresa.

Às fls. 184-185, em decisão de não retratação, datada de 28/03/2018, a autoridade julgadora de primeira instância entendeu pela manutenção da penalidade inicialmente aplicada.

Às fls. 187-188, Aresto nº 1.428, de 12/5/2021, referente à SJO nº 15, publicado no Diário Oficial da União (DOU) nº 89, de 13/5/2021.

Às fls. 191-193, Voto nº 107/2021/CRES2/GGREC/GADIP/ANVISA, de 15/2/2021.

À fl. 196, Notificação nº 240/2022/SEI/CAJIS/DIRE4/ANVISA, de 4/4/2022.

À fl. 199, Aviso de Recebimento (AR) referente à Notificação nº 240/2022/SEI/CAJIS/DIRE4/ANVISA, ciência em 11/4/2022.

Interposto recurso administrativo, a Gerência-Geral de Recursos se manifestou pela não retratação, nos termos do Despacho nº 58/2024-GGREC/GADIP/ANVISA.

Distribuída a relatoria por sorteio, passa-se à análise.

## 2. ANÁLISE

### 2.1. DA ADMISSIBILIDADE DO RECURSO

Os pressupostos para o conhecimento do recurso administrativo, sem os quais a demanda não tem o condão de prosseguir, estão previstos no art. 63 da Lei nº 9.784/1999, nos arts. 6º, 7º e 9º da Resolução da Diretoria Colegiada - RDC nº 266/2019, de 8 de fevereiro de 2019, e no parágrafo único do art. 30 da Lei nº 6.437, de 20 de agosto de 1977, sendo eles: a tempestividade, a legitimidade e o não exaurimento da esfera administrativa.

Em face do disposto no art. 9º da Resolução - RDC nº 266/2019 c/c parágrafo único do art. 30 da Lei nº 6.437/1977, o prazo para interposição do recurso é de 20 (vinte) dias, contados da ciência do interessado. Assim, considerando que a ciência ocorreu em 11/4/2022, conforme Aviso de Recebimento acostado à fl. 199, e a atuada apresentou o recurso no dia 2/5/2022, conclui-se que o recurso em tela é tempestivo.

Acerca da legitimidade, restou verificado que o recurso foi interposto por pessoa legitimada, em conformidade com o disposto no art. 58 da Lei nº 9.784/1999. Ademais, a interposição se deu perante o órgão competente para apreciação do recurso administrativo.

Por fim, verificou-se que não houve julgamento pela Diretoria Colegiada, última instância administrativa da Anvisa, de forma que não ocorreu o exaurimento da esfera administrativa.

Constata-se que foram preenchidos todos os pressupostos para o prosseguimento do pleito, conforme disposto no art. 6º da RDC nº 266/2019.

Dessa forma, o presente recurso administrativo merece ser CONHECIDO, procedendo-se à análise do mérito.

### 2.2 DAS ALEGAÇÕES DA RECORRENTE

Diante da decisão da GGREC, a empresa interpôs recurso sob o expediente nº 2659381/22-4, com as seguintes alegações: a) prescrição intercorrente, destacando o intervalo compreendido entre 16/11/2015 e 15/2/2021; b) inexistência de infração sanitária, sob o argumento de que os benefícios alegados estavam presentes no produto e eram amplamente reconhecidos pela comunidade científica; c) a Resolução nº 18/1999 dispunha que não era necessária a demonstração de eficácia ou análise das alegações na rotulagem para aqueles nutrientes com funções plenamente reconhecidas pela comunidade científica; d) a publicidade só poderia ser restringida por lei federal, em face do disposto na Lei de Liberdade Econômica (Lei nº 13.874/2019); e) ainda que pudesse ser cogitada qualquer omissão da informação "contém glúten" ou "não contém glúten", o produto se consumido por pessoa celíaca não causaria dano à saúde, pois não contém glúten; f) o valor da multa é desproporcional e desarrazoado.

Pugna, por fim, pelo reconhecimento da prescrição intercorrente e, em caráter eventual, pela insubsistência do auto de infração. Ainda, em caráter eventual e sucessivo, requer a substituição da penalidade de multa por advertência ou, alternativamente, sua redução ao mínimo legal.

### 2.3 DO MÉRITO

Cuida-se de recurso interposto em face do Aresto nº 1.428, de 12/5/2021, publicado no DOU nº 89, de 13/05/2021.

Preliminarmente, não merece prosperar a alegação de prescrição intercorrente apresentada pela recorrente. Cumpre esclarecer que a Lei nº 9.873, de 23 de novembro de 1999, prevê três tipos de prescrição: a relativa à ação punitiva do Estado (*caput* do art. 1º), a intercorrente (§ 1º do art. 1º) e a relativa à ação executória (art. 1º-A), nos seguintes termos:

Art. 1º Prescreve em cinco anos a ação punitiva da Administração Pública Federal, direta e indireta, no exercício do poder de polícia, objetivando apurar infração à legislação em vigor, contados da data da prática do ato ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado.

§ 1º Incide a prescrição no procedimento administrativo paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho, cujos autos serão arquivados de ofício ou mediante requerimento da parte interessada, sem prejuízo da apuração da responsabilidade funcional decorrente da paralisação, se for o caso.

§ 2º Quando o fato objeto da ação punitiva da Administração também constituir crime, a prescrição reger-se-á pelo prazo previsto na lei penal.

Art. 1º-A. Constituído definitivamente o crédito não tributário, após o término regular do processo administrativo, prescreve em 5 (cinco) anos a ação de execução da administração pública federal relativa a crédito decorrente da aplicação de multa por infração à legislação em vigor.

O art. 2º da Lei nº 9.873/1999 prevê as causas de interrupção da prescrição da ação punitiva: I) pela notificação ou citação do indiciado ou acusado; II) por qualquer ato inequívoco que importe apuração do fato; III) pela decisão condenatória recorrível; e IV) por qualquer ato inequívoco que importe em manifestação expressa de tentativa de solução conciliatória no âmbito interno da administração pública federal.

Já a contagem do prazo para a prescrição intercorrente interrompe-se a cada movimentação processual da Administração que impulsiona o processo a sua resolução final, ou seja, *a interrupção da prescrição intercorrente não se limita às causas previstas no art. 2º da Lei nº 9.873/1999, bastando para tanto que a Administração pratique atos indispensáveis para dar continuidade ao processo administrativo* (Nota Cons nº 35/2015/PF – ANVISA/PGF/AGU).

Deve-se mencionar, neste ponto, que interrupção difere da suspensão, vez que aquela (interrupção) caracteriza-se pelo fato de que o tempo decorrido não é computado, voltando a contar como se nunca tivesse fluído.

No caso em tela, entre a lavratura do auto de infração sanitária e o presente momento, foram praticados vários atos pela Administração Pública que interromperam a prescrição intercorrente, cabendo citar no que se refere ao período compreendido entre 16/11/2015 e 15/2/2021, vez que indicado expressamente pela empresa em sua peça recursal, a decisão de não retratação proferida pela Coordenação de Análise e Julgamento das Infrações Sanitárias, datada de 28/3/2018, e o Despacho nº 124/2018 - CAJIS/DIMON/ANVISA, de 2/4/2018.

Em relação aos demais argumentos apresentados pela recorrente, cumpre pontuar que foram devidamente enfrentados ao longo do processo, inexistindo elementos aptos a reformar a decisão recorrida.

Nessa senda, cabe referência ao Parecer nº 0866/GGPRO/ANVISA, que apresenta a seguinte explanação:

O alimento divulgado é uma bebida à base de soja destinada ao público infantil disponível nos sabores chocolate, morango, uva e laranja, isento de registro na Anvisa. Para divulgar esse produto o anunciante veicula as seguintes alegações em diversas revistas de circulação nacional, conforme detalha o quadro a seguir.

QUADRO 1- Descrição das peças publicitárias divulgadas em revistas de circulação nacional referentes ao alimento Ades NutriKids:

Local de veiculação	Empresa responsável pela mídia	Título da peça publicitária	Alegações veiculadas
Revista Isto É, 13 mai/2009, ano 32, nº. 2061	Três Editorial Ltda (CNPJ: 43.525.419/0001-70)	Que tal você deixar ele sair para descobrir o mundo?	<p><i>3 benefícios:</i></p> <p><i>a) Ferro que ajuda no desenvolvimento mental;</i></p> <p><i>b) Cálcio que ajuda no fortalecimento dos ossos.</i></p> <p><i>c) Vitaminas A, C, E e Zinco que ajudam na manutenção das defesas naturais.</i></p>
Revista Quem Acontece, 15 de maio de 2009, nº. 453	Editores Globo S/A (CNPJ: 04.067.191/0001-60)		
Revista Contigo, 14 de maio de 2009, edição nº. 1756	Editores Abril S/A. (CNPJ: 02.183.757/0001-93)		

No entanto, observa-se que este produto não foi avaliado e, conseqüentemente, não possui autorização da ANVISA para veicular as alegações de funções de nutrientes tais como as divulgadas massivamente nas peças publicitárias captadas. Destaca-se que antes da elaboração deste parecer, a Unilever Brasil Ltda foi notificada a encaminhar para a sede desta instituição documentos que comprovassem a aprovação por parte desta ANVISA de utilização dessas alegações para o alimento Ades NutriKids. Em resposta, a empresa informou que as alegações utilizadas na divulgação do produto são consideradas como alegações de *função de nutrientes plenamente reconhecidas pela comunidade científica*, as quais, portanto, *ficam excluídas de análise por não se tratarem de alegações de propriedades funcionais*. Para subsidiar tal afirmação também foram encaminhadas algumas referências bibliográficas que dão suporte aos *claims* utilizados.

Visando averiguar tal afirmação, foi enviado memorando para a Gerência-Geral de Alimentos — GGALI (área técnica da Anvisa responsável pela aprovação de alegações de propriedade funcional e ou de saúde), que emitiu o seguinte posicionamento (memorando nº. 1068/2009/GPESP/GGALI/ANVISA):

(...) a Gerência Geral de Alimentos da Anvisa entende que a empresa Unilever Brasil Ltda. não poderia estar utilizando alegações de funções que entende serem plenamente reconhecidas pela comunidade científica sem análise e aprovação prévia da Anvisa (Código da petição: 403 — Avaliação de Alimentos com Alegações de Propriedades Funcionais e ou de Saúde), visto que:

7.1 Os nutrientes objeto da alegação foram adicionados ao produto;

7.2 Algumas alegações utilizadas são muito amplas e não são específicas dos nutrientes citados nas alegações;

7.3 Estão vinculadas a um alimento que não é de consumo habitual da população e, em especial, de crianças.

Também foi destacado o fato de que as empresas foram orientadas sobre este fato desde 2004, por meio do Informe Técnico nº. 9/2004 ([https://www.anvisa.gov.br/alimentos/infarmes/09\\_210504.htm](https://www.anvisa.gov.br/alimentos/infarmes/09_210504.htm)), que já realizava as seguintes exigências:

(...) as alegações para nutrientes com função plenamente reconhecida pela comunidade científica devem cumprir os seguintes critérios:

- estarem relacionadas a nutrientes intrínsecos ao produto, os quais devem estar presentes pelo menos na quantidade estabelecida para o atributo "fonte", conforme a Regulamentação sobre Informação Nutricional Complementar; e
- serem específicas quanto à função do nutriente objeto da alegação; e
- estarem vinculadas ao alimento de consumo habitual da população, o qual não deve ser de consumo ocasional e nem estar apresentado em cápsulas, comprimidos, tabletes ou outras formas farmacêuticas.

Ressalte-se que se trata de alimento à base de soja, destinado ao público infantil, não tendo autorização da Anvisa para veiculação das alegações transcritas no quadro acima.

Conforme já mencionado na decisão recorrida, o controle de alimentos com alegações de propriedades funcionais, inclusive relacionadas às funções de nutrientes, é necessário, sob o ponto de vista sanitário, vez que os fabricantes tem a obrigação de comprovar perante a Anvisa as características benéficas ao organismo humano mencionadas, impedindo a veiculação de informações enganosas, que possam causar prejuízos à saúde da população, seja devido à exposição a um produto de qualidade duvidosa, ao estímulo da adoção de condutas prejudiciais à saúde ou em desacordo com as políticas nacionais de saúde.

Nesse ponto, cabe transcrever os arts. 21, 22 e 23, da Decreto-Lei nº 986/1969, mencionados no Auto de Infração:

Art 21. Não poderão constar da rotulagem denominações, designações, nomes geográficos, símbolos, figuras, desenhos ou indicações que possibilitem interpretação falsa, erro ou confusão quanto à origem, procedência, natureza, composição ou qualidade do alimento, ou que lhe atribuam qualidades ou características nutritivas superiores àquelas que realmente possuem.

Art 22. Não serão permitidas na rotulagem quaisquer indicações relativas à qualidade do alimento que não sejam as estabelecidas por este Decreto-lei e seus Regulamentos.

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.

Cita-se ainda o art. 37, §§ 1º e 2º, da Lei nº 8.708/1990, *in verbis*:

Art. 37. É proibida toda publicidade enganosa ou abusiva.

§ 1º É enganosa qualquer modalidade de informação ou comunicação de caráter publicitário, inteira ou parcialmente falsa, ou, por qualquer outro modo, mesmo por omissão, capaz de induzir em erro o consumidor a respeito da natureza, características, qualidade, quantidade, propriedades, origem, preço e quaisquer outros dados sobre produtos e serviços.

§ 2º É abusiva, dentre outras a publicidade discriminatória de qualquer natureza, a que incite à violência, explore o medo ou a superstição, se aproveite da deficiência de julgamento e experiência da criança, desrespeite valores ambientais, ou que seja capaz de induzir o consumidor a se comportar de forma prejudicial ou perigosa à sua saúde ou segurança.

A Lei 6.437/1977 considera, por seu turno, que o resultado da infração sanitária é imputável a quem lhe deu causa ou para ela concorreu, assim, observa-se que tanto a empresa fabricante do produto quanto os responsáveis pela criação do anúncio são responsáveis pela desconformidade em relação à legislação sanitária.

Acerca da alegação de que o produto não causaria dano à saúde, cumpre mencionar que a veiculação da informação referente à presença ou não de glúten não se trata de mera formalidade, sendo fundamental para a manutenção e o alcance de um bom estado de saúde por pessoas portadoras da chamada doença celíaca. Trata-se de determinação legal objetiva, prevista na Lei nº 10.647/2003, *in verbis*:

Art. 1º Todos os alimentos industrializados deverão conter em seu rótulo e bula, obrigatoriamente, as inscrições "contém Glúten" ou "não contém Glúten", conforme o caso.

§ 1º A advertência deve ser impressa nos rótulos e embalagens dos produtos respectivos assim como em cartazes e materiais de divulgação em caracteres com destaque, nítidos e de fácil leitura.

§ 2º As indústrias alimentícias ligadas ao setor terão o prazo de um ano, a contar da publicação desta Lei, para tomar as medidas necessárias ao seu cumprimento.

No caso em apreço, a conduta está tipificada como infração sanitária, não havendo fundamento para que se fale em ofensa à Lei de Liberdade Econômica. Ademais, o valor da multa está em consonância com os princípios da razoabilidade e proporcionalidade, ao se considerar o fato e as circunstâncias relevantes para a dosimetria da pena, como o porte econômico da empresa. Está, portanto, a penalidade livre de arbítrio ou abuso, atendendo ao seu caráter punitivo-pedagógico.

### 3. VOTO

Ante o exposto, voto por CONHECER e, no mérito, NEGAR PROVIMENTO ao recurso interposto sob o expediente nº 2659381/22-4, mantendo a penalidade de multa no valor de R\$ 35.000,00 (trinta e cinco mil reais), nos termos do Aresto nº 1.428/2021.

*É o voto que submeto à apreciação e, posterior, deliberação desta Diretoria Colegiada, por meio de circuito Deliberativo.*



Documento assinado eletronicamente por **Frederico Augusto de Abreu Fernandes, Diretor(a) Substituto(a)**, em 10/07/2024, às 17:24, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020 [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/decreto/D10543.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10543.htm).

---



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.anvisa.gov.br/autenticidade>, informando o código verificador **3015687** e o código CRC **DB246A46**.

---