

DECISÃO N° 3257921

Processo nº 25351.305288/2022-71

AIS nº 4561124/22-6 - GGFIS - DF

Autuada: MERCADOLIVRE.COM ATIVIDADES DE INTERNET LTDA

A empresa MERCADOLIVRE.COM ATIVIDADES DE INTERNET LTDA foi autuada em 16 de agosto de 2022 pela(s) irregularidade(s) abaixo, infringindo o artigo 12 da Lei nº 6.360, de 1976 c/c parágrafo único do artigo 14 do Decreto nº 8.077, de 2013. A(s) conduta(s) foi(ram) tipificada(s) no art. 10, incisos IV e XXXI da Lei nº 6.437, de 1977.

[...] 1) Expor a venda o cosmético Toppik sem o devido registro sanitário nos links [https://lista.mercadolivre.com.br/topik-hair#D\[A:topik%20hair\];](https://lista.mercadolivre.com.br/topik-hair#D[A:topik%20hair];) https://lista.mercadolivre.com.br/beleza-cuidado-pessoal/topik-hair_Desde_49_NoIndex_True e https://lista.mercadolivre.com.br/beleza-cuidado-pessoal/topik-hair_Desde_97_NoIndex_True, conforme consulta em 16/08/2022. 2) Não cumprir a Resolução RE 959 de 25 de março de 2022 que proibiu a comercialização da distribuição, fabricação, importação, propaganda e uso da maquiagem capilar/disfarce da calvície, com a marca TOPPIK., além, da Notificação Nº 116/2022/SEI/COISC/GIASC/GGFIS/DIRE4/ANVISA para o Mercado Livre. A Notificação ao mercado livre discriminou os links que continham a divulgação da venda dos produtos Toppik e o Mercado Livre descumpriu alegando que necessitaria das URLs específicas. No entanto, cabe ao mercado livre a criação de mecanismos cibernéticos (por exemplo algoritmos de busca) para coibir a venda de produtos sem registro na Anvisa e, portanto, evitar a concretização de crimes contra a saúde pública, especialmente quando a plataforma for provocada pelo órgão fiscalizador. [...]

Notificada da autuação em 05 de setembro de 2022 (fl. digital 212 do SEI nº 2398790), a Autuada apresentou sua defesa, intempestivamente, em 21 de novembro de 2022 (SEI nº 2398790, via sistema Solicita (expediente Datavisa nº 4964477/22-3), conforme mostra o Relatório de Fluxo de Tramitação do processo no Sistema de Informação Datavisa (SEI

nº 3231602). Após a notificação devido a ausência de assinatura no documento protocolado, a Autuada foi notificada para regularizar o documento por meio do Ofício nº 93/2024/SEI/CAJIS/DIRE4/ANVISA - SEI nº 3231590). A petição foi ratificada e regularizada em 29/10/2024 (SEI nº 3256710).

Em sua defesa, a Autuada alega, em síntese, ausência de tipicidade e de responsabilidade administrativa. Argumenta que não é responsável pelo conteúdo postado por seus usuários e que a autoria da infração deve ser atribuída ao vendedor do anúncio, e não à plataforma que apenas disponibiliza um espaço virtual ao usuário, sob pena de violação aos princípios da motivação e da legalidade. Alega, ainda, que removeu os anúncios irregulares da plataforma, conforme endereços constantes no auto de infração. Afirma que não permite a venda de produtos irregulares, proibindo-os expressamente em seus termos e condições de uso, além de implementar mecanismos de remoção e canal para denúncias e aplicar penalidades aos infratores.

Em relação a infração pelo descumprimento da Resolução - RE nº 929/2022, argumenta que nos termos do artigo 19 da Lei 12.965/2014 (Marco Civil da Internet), somente pode tomar providências após ordem judicial específica para retirada do produto de seus sites. Aponta jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça quanto a prevalência e aplicabilidade do artigo 19 da Lei 12.965/2014 (Marco Civil da Internet). Alega ausência de responsabilidade pelo conteúdo publicado pelos usuários, exceto em caso de ordem judicial. Defende a liberdade de expressão contida no mesmo artigo 19. Sustenta realizar abordagem proativa para identificar e remover anúncios irregulares em sua plataforma, como destacado em seu relatório de transparência. E, que as denúncias feitas por autoridades são um recurso importante para essa atividade.

A Autuada sustenta que a autoria da infração não pode ser-lhe imputada, nem mesmo como sujeito responsável subsidiário, a menos que tal responsabilidade seja atribuída por força de lei. Argumenta que, nos termos do inciso IV do artigo 3º do Marco Civil da Internet, sua responsabilidade é limitada à natureza de sua atividade, que envolve a disponibilização de espaço virtual e a remoção de conteúdo mediante ordem judicial. Acrescenta que, não havendo nexos causal entre sua conduta e o resultado produzido, não poderia ser considerada a causadora da infração cometida. Cita o Parecer nº 00102/2018/CCONS/PFANVISA/PGF/AGU, o qual concluiria que a

omissão prevista no §1º do artigo 3º só pode ser considerada para aqueles que atuam como "garantidores da não ocorrência do resultado".

A Autuada menciona acordos firmados com o Ministério Público Federal e o SENACON e reafirma que o provedor de aplicação de internet não pode ser responsabilizado pelos conteúdos publicados por terceiros em suas plataformas. Argumenta que, "inexistindo dever legal de prévia fiscalização do conteúdo veiculado", não haveria infração, e, portanto, o auto de infração deveria ter reconhecida a sua nulidade, com o consequente arquivamento do processo administrativo.

No caso de entendimento diverso, a Autuada requer a aplicação da penalidade mínima, levando em consideração a atenuante prevista no art. 7º, inciso III, da Lei nº 6.437, de 1977, por ter removido o anúncio irregular. Destaca ainda sua postura proativa e de parceria com órgãos públicos.

A área autuante, seguindo o preceito do art. 22, §2º, da Lei nº 6.437, de 1977, manifestou-se em 20 de outubro de 2022, onde registra a ausência da petição de defesa e pugna pela manutenção do Auto de Infração Sanitária - AIS (fls. digitais 217-220 do SEI nº 2398790), argumentando que as irregularidades estão comprovadas nos autos do processo e que a Autuada deve ser responsabilizada por ter dado causa ou concorrido para os resultados das infrações, conforme o art. 3º, *caput* e parágrafo 1º da citada Lei. Em 04/08/2023, complementou sua manifestação, analisando a defesa intempestiva e reafirmou a manutenção da autuação, conforme SEI nº 2514822.

Em relação ao Marco Civil da Internet, esclarece que já foi objeto de manifestação pela Procuradoria junto à Anvisa no Parecer nº 00085/2019/CCONS/PFANVISA/PGF/AGU, o qual concluiu que não há que se falar em contrariedade entre as disposições do Marco Civil da Internet (Lei nº 12.965, de 2014) e o disposto na Lei nº 6.437, de 1977, pois o âmbito de incidência dos dois instrumentos legais é distinto e não se confunde. E, ainda que na hipótese de cometimento de infração sanitária no contexto da internet, a legislação de regência é a Lei nº 6.437, de 1977.

Argumenta que a própria Lei nº 12.956/2014, em seu artigo 3º, prevê a "responsabilização dos agentes de acordo com suas atividades, nos termos da lei". Ressalta que a participação direta da empresa intermediadora nas operações comerciais

efetuadas no seu site demonstra a relação de causalidade da conduta, o que configura uma relação de nexu causal entre o intermediador e o resultado, deixando clara a responsabilidade da empresa no cometimento das infrações sanitárias que porventura venham ser realizadas em seu site. Ressalta que a *"participação resta demonstrada, inclusive, por meio do pagamento de comissão pela divulgação de anúncios e/ou sobre as vendas realizadas na plataforma, ou seja, as transações comerciais realizadas no site acarretam lucro direto para a empresa intermediadora"*.

Por fim, classificou o risco sanitário das infrações como ALTO, acompanhando o Parecer nº 178/2022/SEI/COISC/GIALI/GGFIS/DIRE4/ANVISA (fls. digitais 201-204 do SEI nº 2398790).

Inicialmente, analisando os autos, observo, salvo melhor juízo, que até o presente momento não ocorreu a prescrição em âmbito administrativo, conforme disciplina da Lei nº 9.873, de 1999.

Ademais, quanto à autuação, entendo que foram observados os princípios administrativos, inclusive os da ampla defesa e do contraditório, bem como os requisitos de validade do art. 13 da Lei nº 6.437, de 1977.

No mérito, entendo pela manutenção da autuação, considerando: a Resolução - RE nº 959, de 25/03/2022 (fl. digital 112 do SEI nº 2398790); a Notificação nº 116/2022/SEI/COISC/GIASC/GGFIS/DIRE4/ANVISA (SEI nº 3259270); a Resposta à Notificação 116/2022 (SEI nº 3259280); a publicidade irregular impressa dos endereços eletrônicos [https://lista.mercadolivre.com.br/topik-hair#D\[A:topik%20hair\]](https://lista.mercadolivre.com.br/topik-hair#D[A:topik%20hair]); https://lista.mercadolivre.com.br/beleza-cuidado-pessoal/topik-hair_Desde_49_NoIndex_True e https://lista.mercadolivre.com.br/beleza-cuidado-pessoal/topik-hair_Desde_97_NoIndex_True, acessados em 16/08/2022 (fls. digitais 127-200 do SEI nº 2398790); e o Parecer nº 178/2022/SEI/COISC/GIALI/GGFIS/DIRE4/ANVISA (fls. digitais 201-204 do SEI nº 2398790).

De acordo com a Lei nº 6.360, de 1976, em seu art. 12, *"nenhum dos produtos de que trata esta Lei, inclusive os importados, poderá ser industrializado, exposto à venda ou entregue ao consumo antes de registrado no Ministério da Saúde"*. Os produtos que não passaram pelo processo de registro podem causar sérios danos à saúde da população usuária, pois,

além de outros fatores, são desconhecidos os componentes da formulação, os processos de produção e a segurança da sua utilização.

A Coordenação de Inspeção e Fiscalização Sanitária de Saneantes e Cosméticos - COISC esclarece no Parecer nº 178/2022/SEI/COISC/GIALI/GGFIS/DIRE4/ANVISA (fls. digitais 201-204 do SEI nº 2398790) que foi confirmado pela área de registro (Coordenação de Cosméticos - CCOSM) que os produtos com a marca "TOPPIK" não possuem notificação ou registro na Anvisa. Tais produtos constam ser importados e expostos à venda em sites nacionais. Além disso, a COISC confirma que na resposta à notificação, a empresa autuada informou os dados do anunciante do produto.

A respeito da responsabilidade de um veículo de comunicação tradicional e/ou de um provedor de conteúdo de internet em relação a propagandas que objetivamente contrariem a legislação sanitária, a Procuradoria Geral Federal se manifestou no Parecer MS/PGF nº 01/2010 no sentido de que nos casos *“em que a legislação objetivamente impeça ou condicione a publicidade de determinados medicamentos, ou ainda imponha a essa publicidade condições ou restrições também objetivas não em relação ao seu conteúdo, mas quanto à sua própria veiculação, não há dúvidas da responsabilidade do veículo de comunicação pela infração eventualmente praticada, isoladamente ou em conjunto com o anunciante”*.

Outrossim, a Procuradoria Federal junto à Anvisa se pronunciou no Parecer nº 00085/2019/CCONS/PFANVISA/PGF/AGU afirmando que não há que se falar em contrariedade entre as disposições do Marco Civil da Internet (Lei nº 12.965, de 2014) e o disposto na Lei nº 6.437, de 1977, pois o âmbito de incidência dos dois instrumentos legais é distinto e não se confunde, e na hipótese de cometimento de infração sanitária no contexto da internet, a legislação de regência é a Lei nº 6.437, de 1977. No citado parecer, a PGF conclui, ainda, que a participação direta da empresa intermediadora nas operações comerciais efetuadas no seu site demonstra a relação de causalidade da conduta, o que configura uma relação de nexu causal entre o intermediador e o resultado, deixando clara a responsabilidade da empresa no cometimento das infrações sanitárias que porventura venham ser realizadas em seu site.

Por sua vez, na Nota nº

00016/2022/CCONS/PFANVISA/PGF/AGU, a Procuradoria esclarece que a própria Lei nº 12.956/2014, em seu artigo 3º, prevê a *“responsabilização dos agentes de acordo com suas atividades, nos termos da lei”*. E, que na hipótese de cometimento de infração sanitária na internet, a legislação de regência é a Lei nº 6.437/1977 que, em seu artigo 3º imputa a autoria do fato *“a quem lhe deu causa ou para ela concorreu”*. Acerca da responsabilidade da Autuada, ainda ressalta: *“Em se tratando de empresas que realizam a intermediação do comércio on-line, como o Mercado Livre e outros da mesma natureza, é clara a existência de nexos causal entre a conduta do intermediador e o resultado, do que se conclui pela possibilidade de lhe atribuir a responsabilidade pelas infrações sanitárias que venham a ser praticadas em seu site.”*.

No presente processo, a conduta irregular diz respeito ao descumprimento de normas que impõem condições ou restrições objetivas quanto à exposição à venda de produto sem registro. A necessidade de registro, além de ser exigência legal, é medida imprescindível de controle de segurança à saúde. Portanto, nesse cenário, resta claro que a exposição à venda dos produtos da marca "TOPPIK", sem registro na Anvisa constitui uma transgressão ao artigo 12 da Lei nº 6.360/1976 e tal conduta se amolda ao tipo do inciso IV do art. 10 da Lei nº 6.437, de 1977. A Autuada tem responsabilidade direta pela intermediação na comercialização do produto sem o devido registro sanitário, contrariando a legislação sanitária em vigor.

Cabe salientar que a Resolução - RE nº 959 de 25 de março de 2022 proibiu a comercialização, distribuição, fabricação importação, propaganda e uso dos cosméticos marca TOPPIK. Ou seja, já havia uma proibição do órgão sanitário acerca dos produtos sem registro. Além disso, a empresa recebeu a Notificação nº 45/2022/SEI/COISC/GIASC/GGFIS/DIRE4/ANVISA, de 22/03/2022 (fl. digital 113 do SEI nº 2398790), contudo respondeu apontando a necessidade das URLs irregulares e, indicando a ferramenta de remoção.

Novamente notificada por meio da Notificação nº 116/2022/SEI/COISC/GIASC/GGFIS/DIRE4/ANVISA, de 19/04/2022, que indicou as os links que continham a divulgação da venda dos produtos Toppik, a Autuada respondeu que não era possível retirar as divulgações dos produtos, considerando que foram apontados apenas listas de produtos e não exatamente a URL do produto a ser retirado. Tais justificativas não merecem acolhimento, ainda mais que no item 32 da petição de defesa a

Autuada afirma ter removido os anúncios irregulares. Portanto, o não atendimento da notificação decorreu da decisão da empresa de não cumprir a ordem desta Agência.

O cumprimento de tais determinações no prazo era essencial para mitigar riscos à saúde pública e evitar as consequências mencionadas. Quanto à alegação de ausência de URLs específica, o fato de haver realizado a suspensão posteriormente demonstra que não havia empecilho como alegado. A Anvisa pode, no exercício do poder de polícia que possui, determinar a imediata suspensão de postagens ou anúncios que contrariem a legislação sanitária, independentemente de ordem judicial.

Em consonância com o artigo 7º da Lei nº 9.782/1999, a Anvisa tem o poder de regulamentar e controlar o mercado de produtos e serviços que impactam a saúde, podendo intervir de forma repressiva, como a interdição de estabelecimentos e proibição de produtos irregulares. E, no caso de infrações na internet, a Anvisa pode agir sem a necessidade de ordem judicial, como no caso de produtos ou anúncios que desrespeitem a legislação sanitária.

O Marco Civil da Internet (Lei nº 12.965/2014) regula as relações privadas na internet, mas não se sobrepõe a legislações específicas como a Lei nº 6.437/1977, que trata das infrações sanitárias. Assim, a determinação da Anvisa para que o Mercado Livre removesse anúncios de produtos sem registro sanitário está dentro das atribuições da Agência, não violando sigilo de informações ou inobservância da legalidade, mas sim protegendo a saúde pública, pela determinação de retirada de anúncio de produto sem registro, o que não foi atendido no prazo estabelecido na notificação.

As providências e ferramentas elencadas na defesa da Autuada não a exime da responsabilidade pelas infrações neste processo. Trata-se do seu dever reparar as irregularidades e cumprir a legislação sanitária. Ademais, o estabelecimento de um acordo entre esta Agência e a Autuada para agilizar a retirada de anúncios irregulares não isenta a mesma de responsabilidade pelas infrações comprovadas, ou configura circunstância atenuante prevista no art. 7º, III, da Lei nº 6437, de 1977. Isso porque o objetivo foi de estabelecer mecanismos mais rápidos para a diminuição de riscos ao consumidor, sem importar no reconhecimento da ausência de responsabilidade da parte

que firmou o acordo com a Agência.

Isso posto, passo à dosimetria da pena.

Para tanto, determina a Lei nº 6.437, de 1977, que se considere o risco sanitário da conduta infracional, os antecedentes da autuada quanto a anteriores condenações por infrações sanitárias e a sua capacidade econômica, nos termos dos arts. 6º, II e III, e 2º, §3º, respectivamente. Ademais, o art. 6º, I, dispõe que igualmente se levem em conta eventuais circunstâncias atenuantes e agravantes, conforme previsto nos arts. 7º e 8º da mesma Lei.

No caso em análise, a empresa é notadamente classificada como **GRANDE PORTE GRUPO I**, é **REINCIDENTE** no que se refere a anteriores condenações por infrações sanitárias (fl. digital 225 do SEI nº 2398790) e praticou condutas cujo risco sanitário foi classificado como **ALTO** pela área de fiscalização (SEI nº 2514822).

Observados os pressupostos dos arts. 7º e 8º da Lei nº 6.437, de 1977, inexistem nos autos circunstâncias outras que possam ser consideradas como atenuantes ou agravantes, motivo pelo qual as infrações serão classificadas como leve no que se refere ao valor da multa, de acordo com a regra do art. 4º, I, c/c art. 2º, § 1º, I, da Lei nº 6.437, de 1977.

Assim, considerado o porte econômico da empresa e o risco sanitário das infrações cometidas, a aplicação do valor mínimo não se prestaria à finalidade de desestimular novas práticas irregulares, pois pouco refletiria como penalidade financeira. Em outros dizeres, é preciso que haja algum impacto financeiro suficiente para desestimular novas condutas, mas o valor aplicado também não pode se exceder a ponto de impactar mais que o mínimo necessário para esse desestímulo.

Diante do exposto, julgo procedente a autuação e, com fundamento nos pareceres que me antecedem, a teor do que permite o art. 50, § 1º, da Lei nº 9.784, de 1999, **mantenho o Auto de Infração Sanitária em epígrafe e aplico à Autuada a penalidade de multa no valor de 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais), conforme abaixo, todavia dobrada para R\$300.000,00 (trezentos mil reais), em razão da reincidência:**

a) R\$75.000,00 (setenta e cinco mil reais) por "*Expor a venda o cosmético Toppik sem o devido registro sanitário...*";

b) R\$75.000,00 (setenta e cinco mil reais) por "*Não cumprir a Resolução RE 959 de 25 de março de 2022 que proibiu a comercialização da distribuição, fabricação, importação, propaganda e uso da maquiagem capilar/disfarce da calvície, com a marca TOPPIK., além, da Notificação Nº 116/2022/SEI/COISC/GIASC/GGFIS/DIRE4/ANVISA...*".

Publique-se no Diário Oficial da União e dê-se ciência à Autuada.

MARY LUCE BARBOSA DA SILVA
Autoridade Julgadora - Portaria nº 516, de 9 de julho de 2020
Coordenação de Atuação Administrativa e Julgamento das Infrações
Sanitárias
CAJIS/DIRE4/ANVISA



Documento assinado eletronicamente por **Mary Luce Barbosa da Silva, Especialista em Regulação e Vigilância Sanitária**, em 30/10/2024, às 17:33, 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.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.anvisa.gov.br/autenticidade>, informando o código verificador **3257921** e o código CRC **5E39F10D**.