

VOTO Nº 248/2025/SEI/DIRE2/ANVISA

Processo nº 25351.334390/2020-11

Expediente nº 1277166/25-1 (SEI 3367136)

Analisa-se o recurso administrativo referente a fazer propaganda e expor à venda produto sem registro (cosmético).

Recorrente: EBAZAR.COM.BR
LTDA. CNPJ: 03.007.331/0001-41.

Voto: CONHECER DO RECURSO e
NEGAR PROVIMENTO.

Área responsável: Gerência -Geral de Inspeção e Fiscalização Sanitária (GGFIS).

Relator: Daniel Meirelles Fernandes Pereira

1. RELATÓRIO

Trata-se do recurso administrativo interposto pela empresa EBAZAR.COM.BR LTDA, CNPJ: 03.007.331/0001-41, em desfavor da decisão proferida em 2ª instância pela Gerência - Geral de Recursos (GGREC), na 35ª Sessão de Julgamento Ordinária (SJO), realizada em 11 de dezembro de 2024, na qual foi decidido, por unanimidade, CONHECER DO RECURSO E DAR-LHE PARCIAL PROVIMENTO, acompanhando a posição do relator descrita no Voto nº 1390/2024/SEICRES2/GGREC/GADIP/ANVISA.

Em 20/03/2018, mediante o AIS nº 186/2020 - COPAS - GGFIS - DF (fl.1), a empresa Ebazar.com.br Ltda. foi autuada pela constatação da seguinte irregularidade:

[...] Fazer propaganda e expor à venda o produto sujeito à vigilância sanitária MAGIC HAIR LINHA TOPPIK CABOKI

À fl.2, cópia do site autuado acessado em
10/04/2018.

À fl.3, correio eletrônico da Anvisa ao Mercado Livre,
de 10/05/2018, solicitando informações sobre o anunciante do
produto irregular.

Às fls.6-17, cópia do site autuado acessado em
13/03/2019.

À fl.21, Parecer nº
349/2019/SEI/COISC/GIALI/GGFIS/DIRE4/ANVISA, que sugeriu a
autuação e classificou o risco sanitário como alto.

Notificada para ciência da autuação, mediante Ofício
PAS nº 1-369/020 - GEGAR/GGGAF/ANVISA (fl.25), recebido pela
empresa em 13/01/2021, conforme Aviso de Recebimento (AR), à
fl.26, a autuada apresentou defesa sob expediente nº
0366320/21-5, às fls.29-79.

À fl.80, Certidão que atesta a capacidade econômica
da autuada como grande - grupo I.

À fl.81, Certidão de primariedade.

Às fls.83-99, Manifestação da área autuante pela
manutenção do auto de infração sanitária.

Às fls.101-102, Decisão nº 1865659/2022, em que a
autoridade julgadora de primeira instância manteve a autuação e
aplicou penalidade de multa no valor de R\$ 75.000,00 (setenta e
cinco mil reais), além da proibição da propaganda irregular.

A autuada foi cientificada da decisão, por meio da
Notificação nº 399/2022/SEI/CAJIS/DIRE4/ANVISA (fls.103-104),
recebida em 22/09/2022, conforme AR, à fl.105.

A decisão foi publicada em Diário Oficial da União
(DOU) nº 135, de 19/07/2022, Seção 1, página 97.

Às fls.109-110, Decisão de não retratação.

Às fls.112-139, recurso sob expediente nº
4811998/22-7.

À fl.140, Despacho nº
111/2023/SEI/CRES2/GGREC/GADIP/ANVISA, que enviou o

processo para digitalização e posterior inclusão no sistema Sei.

Termo de encerramento de trâmite físico (Sei nº 3121542).

Procuração (Sei nº 3122254).

Voto nº 1390/2024/SEI/CRES2/GGREC/GADIP/ANVISA, que conheceu do recurso e deu-lhe parcial provimento, a fim de minorar a penalidade de multa para R\$ 20.000,00 (vinte mil reais), devido à reclassificação do risco sanitário para médio.

Notificada para ciência da decisão da GGREC, mediante Ofício nº 166/2024/CPROC/GGREC/GADIP/ANVISA (Sei nº 3339528), recebido em 09/01/2025, conforme rastreamento dos Correios (Sei nº 3446854), a autuada apresentou recurso Sei nº 3367136.

Petição da empresa (Sei nº 3391941).

Aresto nº 1.681/2024, referente à SJO nº 35/2024 (Sei nº 3770348).

É o breve relatório.

2. **ANÁLISE**

2.1 Do juízo quanto à admissibilidade

Nos termos do art. 6º da Resolução de Diretoria Colegiada – RDC nº 266/2019, são pressupostos objetivos de admissibilidade dos recursos a previsão legal, a observância das formalidades legais e a tempestividade, e pressupostos subjetivos de admissibilidade a legitimidade e o interesse jurídico. A Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, no art. 63, estabelece as regras para conhecimento do recurso, como interposição dentro do prazo estabelecido em lei e a legitimidade do responsável pela interposição do recurso.

Quanto à tempestividade, de acordo com o parágrafo único do art. 30 da Lei nº 6.437/1977 c/c o art. 9º da Resolução RDC nº 266/2019, o recurso administrativo poderá ser interposto no prazo de 20 (vinte) dias, contados da intimação do interessado.

No caso, a recorrente tomou conhecimento da decisão em 09/01/2025, conforme rastreamento dos Correios (Sei nº 3446854), com prazo final para apresentação de recurso em

29/01/2025. Por sua vez, a autuada apresentou a peça recursal na forma eletrônica, em 03/01/2025, conforme recibo eletrônico de protocolo (Sei nº 3367143), sendo, portanto, tempestivo.

Além disso, verificam-se as demais condições para prosseguimento do feito, visto que o recurso tem previsão legal, foi interposto perante o órgão competente, a Anvisa, por pessoa legitimada, não tendo havido o esaurimento da esfera administrativa e estando presente, por fim, o interesse jurídico.

Portanto, constata-se que foram preenchidos todos os pressupostos para o prosseguimento do pleito, conforme disposto no art. 6º da RDC nº 266/2019, razão pelo qual o presente recurso administrativo merece ser CONHECIDO, procedendo à análise do mérito.

2.2 Das alegações da empresa

A recorrente alega que:

a) "apresentou defesa sustentando, em síntese, a inexistência de obrigação de monitoramento de anúncios e produtos incluídos na plataforma pelo Mercado Livre, destacando ainda as medidas adotadas pela empresa na remoção de anúncios irregulares".

b) "o Mercado Livre não possui a competência técnica e obrigação legal para impedir previamente a criação de novos anúncios dos produtos sinalizados".

c) "o Auto de Infração Sanitária é carente de motivação, eis que não fora indicada URL específica para remoção".

d) "a ausência de identificação inequívoca das URLs impede que a Recorrente adote as medidas cabíveis para remoção dos anúncios, reforçando a falta de fundamentação da penalidade aplicada. Além disso, essa falha compromete a análise objetiva da suposta irregularidade e gera um desequilíbrio no processo administrativo, violando os princípios constitucionais do devido processo legal e da ampla defesa".

e) "sempre atende de imediato as requisições da ANVISA e que o ato que teria supostamente desencadeado a infração Autuada não mais subsiste, cabendo frisar, ainda, que a empresa não possui obrigação legal de aferir a origem,

integridade, autenticidade, regularidade fiscal, ou eventuais irregularidades em relação aos produtos anunciados em sua plataforma digital, de modo a realizar qualquer tipo de fiscalização nos anúncios publicados pelos seus usuários".

Assim, é solicitado:

a) Efeito suspensivo ao recurso, conforme art. 17 da RDC nº 266/2019, para impedir o reajuste da multa enquanto o recurso é analisado.

b) Que o recurso seja acolhido, com:

- Reconhecimento da tempestividade do recurso e anulação do julgamento anterior que o considerou intempestivo;
- Alternativamente, o reconhecimento da inexistência de infração, com anulação do auto de infração e arquivamento do PAS.

c) Subsidiariamente, caso mantida a penalidade, solicita a redução do valor da multa, com base nas atenuantes apresentadas no recurso.

2.3 Do juízo quanto ao mérito

A empresa Ebazar foi considerada um site de intermediação de comércio on-line, sendo responsável solidariamente com os demais agentes que atuam desde a produção até o consumo, nos termos do parágrafo §2º do art.15 do Decreto nº 8.077, de 14 de agosto de 2013, vejamos:

DECRETO Nº 8.077/2013

Art. 15. A ação de vigilância sanitária implicará a fiscalização de todos produtos de que trata este Decreto, inclusive os isentos de registro, os estabelecimentos de fabricação, distribuição, armazenamento e venda, e os veículos destinados ao transporte dos produtos, para garantir o cumprimento das boas práticas e das exigências da legislação vigente.

[...]

§ 2º A responsabilidade solidária de zelar pela qualidade, segurança e eficácia dos produtos e pelo consumo racional inclui os demais agentes que atuam desde a produção até o consumo.

Nessa linha, registra-se o entendimento da Procuradoria Federal junto à Anvisa, expresso na Nota nº 00016/2020/CCONS/PFANVISA/PGF/AGU, transcreve-se:

6. Aliás, a própria Lei nº 12.956/2014, em seu art. 3º, prevê a “responsabilização dos agentes de acordo com suas atividades, nos termos da lei”. Ora, na hipótese de cometimento de infração sanitária na internet, a legislação de regência é a Lei nº 6.437/77, que, em seu art. 3º imputa a autoria do fato “a quem lhe deu causa ou para ela concorreu”.

7. 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 nexo 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.

8. Para melhor compreensão, pede-se vênia para transcrever em parte os fundamentos do citado Parecer nº 00085/2019/CCONS/PFANVISA/PGF/AGU:

“26. No caso das empresas que intermediam a venda de produtos na cadeia do comércio eletrônico realizado por meio da rede mundial de computadores (Internet), faz-se necessário averiguar a relação de causalidade de sua atividade no que tange ao cometimento de infração sanitária em seus sites.

27. Em acepção ampla, “a palavra ‘intermediário’ tem o sentido daquele que está entre dois; o negociante entre produtor e o consumidor. Trata-se de uma expressão genérica que contempla qualquer pessoa que esteja na cadeia distributiva de um bem ou serviço; qualquer pessoa que esteja entre o fabricante e o destinatário final do bem.” [13]

28. No âmbito do comércio eletrônico, a atividade empresarial de intermediação reveste-se de peculiaridades e características próprias. Nesse diapasão, socorremo-nos dos apontamentos de Tarcísio Teixeira [14]:

‘Já a quinta categoria, a dos intermediários (facilitadores), consiste em sites cuja atividade é

permitir a intermediação entre vendedores (fabricantes, produtores, importadores e principalmente varejistas) e compradores, ligando-os. Trata-se de uma atividade tipicamente comercial-empresarial, a de 'circular bens ou serviços' (de acordo com a parte final do art. 966, caput, do Código Civil). Nestes sites os vendedores/prestadores cadastram-se e anunciam seus produtos e serviços a serem adquiridos pelos clientes, sendo que a negociação pode se dar na própria plataforma do intermediário ou não.

Na categoria dos facilitadores, a remuneração é uma comissão sobre o valor anunciado para o produto ou serviço (não o valor efetivamente negociado); pode ser também por anúncios realizados ou por quantidade de click's no anúncio do vendedor. (...) Diferentemente dos sites buscadores, os sites intermediários interferem diretamente na negociação entre comprador e vendedor. Podem ser tidos como sites de intermediação comercial, pois realizam efetivamente a mediação entre comprador e vendedor ligando-os por meio de veiculação em suas páginas eletrônicas de anúncios de vendedores de produtos ou prestadores de serviços. (grifo nosso)

29. Conforme se verifica acima, os sites de intermediação funcionam como uma plataforma digital de mediação para a comercialização de produtos por terceiros, numa verdadeira atividade de parceria com a empresa vendedora do produto, por meio de todo o seu aparato posto a disposição do vendedor, inclusive a credibilidade e confiança de seu nome.

30. Diferentemente do que ocorre com os provedores de hospedagem [15], os serviços prestados pelas empresas de intermediação não se restringem simplesmente a "hospedar" páginas de vendedores de produtos. No caso, há a efetiva participação da empresa de intermediação na comercialização dos produtos ofertados em seu site, por meio da disponibilização de um espaço onde os vendedores anunciam seus produtos, cujo escopo é facilitar e aproximar as partes contratantes, intermediando ainda a negociação e venda por meio de mecanismos próprios.

31. A participação resta demonstrada, inclusive, por meio do pagamento de comissão pela divulgação de anúncios e/ou sobre as vendas realizadas na plataforma[16], ou seja, as transações comerciais realizadas no site acarretam lucro direto para a empresa intermediadora.

32. Corroborando os apontamentos acima, transcrevemos trecho de julgado do Superior Tribunal de Justiça, no Recurso Especial nº 1444008/RS, de relatoria da Ministra Nancy Andrighi, em que se discutia a responsabilidade do site de busca Shopping UOL pela ausência de entrega de produto adquirido em site indicado no buscador, onde, ao fazer comparação entre um site de busca e um site de intermediação, esboçou-se os contornos desse último tipo de site:

‘24. Neste ponto, portanto, há de ser feita uma distinção fundamental para este julgamento. De um lado, existem provedores de serviço na Internet que, além de oferecessem a busca de mercadorias ao consumidor, fornecem toda a estrutura virtual para que a venda seja realizada. Nesses casos, e o acórdão recorrido traz alguns exemplos, a operação é realizada inteiramente no site desse prestador. Sendo um contrato interativo, conforme exposto acima, a interação do consumidor se perfaz somente com os recursos virtuais fornecidos pelo prestador de serviço e, dessa forma, também passa a fazer parte da cadeia de fornecimento, nos termos do art. 7º do CDC, junto com o vendedor do produto ou mercadoria. Nestas situações, é comum a cobrança de comissões sobre as operações realizadas.

[...]

33. Cumpre salientar, ainda, que o Decreto nº 7.962/2013, que trata da proteção contratual no comércio eletrônico, preconiza no art. 2º[17] que os sítios eletrônicos ou demais meios eletrônicos utilizados para oferta ou conclusão de contrato de consumo devem disponibilizar, em local de destaque e de fácil visualização, informações relativas a características essenciais do produto ou do serviço, incluídos os riscos à saúde e à segurança dos consumidores, o que reforça a responsabilidade dos sites de intermediação pelo cumprimento da legislação sanitária com relação aos produtos vendidos em seu domínio.

34. Dessa feita, conclui-se que a participação direta do site intermediador nas operações comerciais ali efetuadas demonstra a relação de causalidade da conduta, o que configura uma relação de nexo causal entre o intermediador e o resultado, deixando clara a responsabilidade do mesmo pelo cometimento das infrações sanitárias que porventura venham ser realizadas em site.”

Quanto à alegação de que o Marco Civil da Internet afastaria a responsabilidade da Recorrente, observa-se que o art.

18 da Lei nº 12.965/2014, a qual estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da Internet no Brasil, afasta a responsabilidade civil dos provedores de internet por danos decorrentes de conteúdo gerado por terceiros, *in verbis*:

Art. 18. O provedor de conexão à internet não será **responsabilizado civilmente** por danos decorrentes de conteúdo gerado por terceiros.

Art. 19. Com o intuito de assegurar a liberdade de expressão e impedir a censura, o provedor de aplicações de internet somente poderá ser responsabilizado civilmente por danos decorrentes de conteúdo gerado por terceiros se, após ordem judicial específica, não tomar as providências para, no âmbito e nos limites técnicos do seu serviço e dentro do prazo assinalado, tornar indisponível o conteúdo apontado como infringente, ressalvadas as disposições legais em contrário.

(grifo nosso)

Ressalta-se que a responsabilidade discutida nos presentes autos não se confunde com a responsabilidade civil prevista no diploma legal citado. Enquanto esta decorre da violação de norma de direito privado e impõe ao causador do dano o dever de repará-lo, a responsabilidade ora analisada tem natureza administrativa, resultante do poder de polícia exercido pela Administração Pública para proteger o interesse coletivo.

Conforme ensina Hely Lopes Meirelles, o poder de polícia confere à Administração a faculdade de condicionar ou restringir o uso de bens, atividades e direitos individuais em benefício da coletividade, sendo dotado de sanções administrativas para assegurar sua coercibilidade.

No caso em exame, ainda que a autuada atue como provedora de aplicação e intermediadora de comércio on-line, o art. 19 do Marco Civil da Internet trata exclusivamente de responsabilidade civil, não afastando a incidência das infrações decorrentes do poder de polícia, previstas na Lei nº 6.437/1977.

As decisões judiciais citadas pela recorrente referem-se, em sua maioria, a matérias civis ou a julgados sem efeito

vinculante, não sendo aplicáveis à hipótese.

Por fim, o Parecer PGF/MS nº 01/2020 versa sobre veículos de comunicação, categoria distinta da recorrente, e mesmo que fosse aplicável, reforçaria a tese de que há responsabilização quando a norma sanitária restringe ou condiciona a publicidade de produtos sujeitos à vigilância sanitária.

No que se refere à ausência da URL específica, verifica-se que o auto de infração descreveu o nome do produto e as datas de acesso, elementos suficientes para a identificação do anúncio, sobretudo considerando as ferramentas de monitoramento que a própria recorrente declara utilizar para remover conteúdos irregulares.

Ressalta-se que, ao disponibilizar e administrar um domínio eletrônico, a empresa assume o risco sobre o conteúdo divulgado em sua plataforma. Ao permitir a exposição e comercialização de produtos não regularizados, contribui para colocar em risco a saúde pública, direito social constitucionalmente protegido.

Ademais, os agravos à saúde decorrentes do uso desses produtos recaem sobre o Sistema Único de Saúde, em razão dos tratamentos necessários, e sobre a Previdência Social, nos casos de incapacitação. Assim, se a empresa não detém controle efetivo sobre o serviço que oferece, não deve mantê-lo, sob pena de responder solidariamente com o anunciante pelos danos e infrações sanitárias decorrentes.

Com relação às providências que a autuada realiza para evitar anúncios irregulares e abrindo espaço para denúncias, salienta-se que é obrigação do *marketplace*, empreender as medidas de autorregulação, ou seja, é um dever de cuidado em caso de circulação de conteúdo ilícitos, não constituindo, portanto, atenuante.

Ainda com relação às providências que a autuada realiza para evitar anúncios irregulares e abrindo espaço para

denúncias, transcreve-se trecho da área autuante:

No processo administrativo sanitário que trata dessa infração sanitária verificamos que fora aberta investigação nesta Agência Nacional de Vigilância Sanitária com o fito de se verificar supostas irregularidades praticadas pela empresa Mercado Livre, a qual estaria permitindo a realização de propaganda e comércio de cosméticos sem registro na Anvisa, no sítio eletrônico <http://www.mercadolivre.com.br>, em desacordo com a legislação, visto que se produto é sujeito a vigilância sanitária, produto supostamente importado.

No caso em tela, apesar da negativa da empresa autuada, temos no processo administrativo sanitário incontestáveis e abundantes provas do comércio de cosmético sem registro.

As folhas 02-17 do processo administrativo sanitário documentam o resultado da busca realizada pela Anvisa dos produtos cosméticos de uso capilar Caboki, Toppik, Magic Hair, Fibra Refil, Fibra Fibers, Queratina, To-pp-ik, todos sem registro na Anvisa.

Ou seja, as ferramentas de controle dos anúncios irregulares não funcionam adequadamente, visto que os anunciantes desenvolvem procedimentos para burlar a regra, alterando letras dos nomes dos produtos irregulares, promovendo cadastros imprecisos na tentativa de enganar a inteligência dos sistemas informatizados que monitoram os anúncios.

De igual modo, a empresa autuada não consegue evitar os anúncios ilegais apenas invocando o contrato ao qual estão sujeitos seus anunciantes. Até mesmo quando esta Anvisa toma a iniciativa de fiscalizar o anunciante na plataforma digital e recorre ao Mercado Livre para que apresente dados do cadastro do cliente, é comum nos depararmos com cadastro insuficiente ou até mesmo cadastro irregular, informando endereço e o CPF de terceiros, não envolvidos de fato no anúncio ilegal, visto que aparentemente o Mercado Livre não verifica a veracidade das informações prestadas no momento do cadastro dos usuários da plataforma de comércio eletrônico.

Noutro ponto a defesa do Mercado Livre defende que a autuada não tem o dever de fiscalizar a regularidade dos anúncios que seus clientes publicam na plataforma, sendo essa uma obrigação da Anvisa, apesar da autuada ter criado o ambiente de comércio eletrônico e viver do lucro dessa atividade.

Noutro ponto a defesa do Mercado Livre defende que a autuada não tem o dever de fiscalizar a regularidade dos

anúncios que seus clientes publicam na plataforma, sendo essa uma obrigação da Anvisa, apesar da autuada ter criado o ambiente de comércio eletrônico e viver do lucro dessa atividade.

A despeito de ser dever da Anvisa fiscalizar os produtos e serviços sujeitos a vigilância sanitária, o Mercado Livre deu causa a um ambiente virtual com milhares de anúncios que não se submetem de fato à legislação sanitária, uma vez que temos identificado as mais diversas irregularidades sanitárias, sendo que no momento o Mercado Livre é uma das empresas mais autuadas pela Anvisa, para as mesmas infrações sanitárias: dar causa ao comércio/propaganda irregular de produtos sujeitos a vigilância sanitária.

O Mercado Livre vem reiteradamente informando que criou uma ferramenta para que a Anvisa retire diretamente da plataforma de comércio eletrônico os anúncios considerados irregulares de acordo com legislação sanitária, mas considerando o universo ilimitado de novos anúncios, e o grande número dos que já estão publicados, não é possível para dar cabo dessas atividades, sob o risco de passar a trabalhar exclusivamente para o Mercado Livre, deixando de servir a população.

Reiteramos que este a plataforma de comércio eletrônico foi construída e é mantida pela empresa autuada, que obtém em contrapartida comissões das vendas realizadas pelos anunciantes, um negócio muito lucrativo para empresa autuada.

A Constituição confere especial proteção à saúde, com ênfase na vedação à propaganda de produtos e serviços potencialmente nocivos, diretriz que orienta a atuação da vigilância sanitária. O público exposto a esse tipo de publicidade é, em grande parte, vulnerável aos apelos persuasivos, o que reforça o dever do Estado de intervir.

Os sites de intermediação de comércio eletrônico, como o da empresa autuada, contribuem para o consumo irregular de produtos sob vigilância sanitária ao promoverem sua ampla exposição, muitas vezes incluindo itens não regularizados.

Embora empresas de marketplace não necessitem de AFE, essa exigência não foi o objeto da autuação, que se refere à divulgação e comercialização irregular de produtos sujeitos à Anvisa, conduta tipificada nos incisos IV e V do art. 10 da Lei nº 6.437/1977.

Não se comprovou a presença de atenuantes:

a) A do inciso I do art. 7º não se aplica, pois a ação da autuada foi determinante para a infração;

b) A do inciso III também não, por ausência de ação imediata e espontânea para mitigar os danos.

Dessa forma, a penalidade foi readequada para R\$ 20.000,00, valor compatível com uma infração leve (art. 2º, §1º, I, da Lei nº 6.437/1977), considerando o porte econômico da empresa, a primariedade e o risco médio, sem identificação de vícios ou desproporcionalidades.

Por fim, ressalta-se que o PAS 25351.064369/2021-24 mencionado pela recorrente trata de situação distinta, referente à venda de medicamentos sujeitos a prescrição e descumprimento de resolução específica, não havendo similitude com o presente caso.

Diante disso, não havendo fundamentos para alteração, mantém-se integralmente a decisão recorrida.

3. **VOTO**

Diante do exposto, voto por CONHECER DO RECURSO e NEGAR PROVIMENTO, mantendo-se a decisão proferida Voto nº 1390/2024/SEICRES2/GGREC/GADIP/ANVISA.

É o entendimento que submeto à apreciação e deliberação desta Diretoria Colegiada.



Documento assinado eletronicamente por **Daniel Meirelles Fernandes Pereira, Diretor**, em 07/11/2025, às 18:18, 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 **3891842** e o código CRC **30C5F5CC**.

