



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA**

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.334/DF

RELATOR: MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI

REQUERENTE: ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE PRODUTORES
INDEPENDENTES DE TELEVISÃO - ABPI-TV

ADVOGADO: EDUARDO MANEIRA

INTERESSADO: PRESIDENTE DA REPÚBLICA

INTERESSADO: CONGRESSO NACIONAL

PARECER ASSEP/PGR/Nº 383014/2020

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. TELECOMUNICAÇÕES. DISTRIBUIÇÃO DE CONTEÚDO AUDIOVISUAL PELA INTERNET. STREAMING. SUBMISSÃO À LEI DOS SERVIÇOS DE ACESSO CONDICIONADO. MARCO CIVIL DA INTERNET. INTERPRETAÇÃO CONFORME A CONSTITUIÇÃO. OFENSA REFLEXA. NECESSIDADE DE EXAME DE LEGISLAÇÃO INFRACONSTITUCIONAL. NÃO CONHECIMENTO. DEFERÊNCIA JUDICIAL À INTERPRETAÇÃO CONFERIDA PELA AGÊNCIA ESPECIALIZADA. SEPARAÇÃO DOS PODERES. IMPROCEDÊNCIA DO PEDIDO.

1. A requerente pretende seja conferida interpretação conforme a Constituição para afastar o entendimento segundo o qual o fornecimento de conteúdo audiovisual pela internet não se submeteria às regras da Lei do Serviço de Acesso Condicionado.

2. Para definição do enquadramento operacional de serviços audiovisuais fornecidos pela internet seria necessário o exame de legislação infraconstitucional,



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA**

providência inviável em controle concentrado, sendo a alegada ofensa Constituição meramente reflexa.

3. O Poder Judiciário há de adotar postura de deferência ante o entendimento firmado por agência especializada, baseada em critérios técnicos quanto à melhor solução a ser adotada na definição de serviços classificados como telecomunicação e submetidos à Lei de Serviços de Acesso Condicionado.

— Parecer pelo não conhecimento da ação e, no mérito, pela improcedência do pedido.

Excelentíssimo Senhor Ministro Ricardo Lewandowski,

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, ajuizada pela Associação Brasileira de Produtores Independentes de Televisão – ABPI-TV, para requerer que seja conferida interpretação conforme a Constituição aos arts. 2º, V, 3º, I e VIII, e 5º, VII, da Lei 12.965/2014 (Marco Civil da Internet) e ao art. 3º, I, II, III e VI, da Lei 13.874/2019 (Lei da Liberdade Econômica), estabelecendo a inconstitucionalidade da interpretação que permita o fornecimento remunerado de conteúdo audiovisual organizado em sequência linear temporal, com horários predeterminados, por meio de comunicação eletrônica, independente da tecnologia utilizada e, especificamente, por meio da internet, sem submissão à Lei 12.485/2011 (Lei do Serviços de Acesso Condicionado - SeAC).



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA**

Este é o teor das normas impugnadas:

Art. 2º A disciplina do uso da internet no Brasil tem como fundamento o respeito à liberdade de expressão, bem como:

(...)

V - a livre iniciativa, a livre concorrência e a defesa do consumidor; e

(...)

Art. 3º A disciplina do uso da internet no Brasil tem os seguintes princípios:

I - garantia da liberdade de expressão, comunicação e manifestação de pensamento, nos termos da Constituição Federal;

(...)

VIII - liberdade dos modelos de negócios promovidos na internet, desde que não conflitem com os demais princípios estabelecidos nesta Lei.

(...)

Art. 3º São direitos de toda pessoa, natural ou jurídica, essenciais para o desenvolvimento e o crescimento econômicos do País, observado o disposto no parágrafo único do art. 170 da Constituição Federal:

I - desenvolver atividade econômica de baixo risco, para a qual se valha exclusivamente de propriedade privada própria ou de terceiros consensuais, sem a necessidade de quaisquer atos públicos de liberação da atividade econômica;

II - desenvolver atividade econômica em qualquer horário ou dia da semana, inclusive feriados, sem que para isso esteja sujeita a cobranças ou encargos adicionais, observadas:

a) as normas de proteção ao meio ambiente, incluídas as de repressão à poluição sonora e à perturbação do sossego público;

b) as restrições advindas de contrato, de regulamento condominial ou de outro negócio jurídico, bem como as decorrentes das normas de direito real, incluídas as de direito de vizinhança; e

c) a legislação trabalhista;

III - definir livremente, em mercados não regulados, o preço de produtos e de serviços como consequência de alterações da oferta e da demanda;

(...)



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA**

VI - desenvolver, executar, operar ou comercializar novas modalidades de produtos e de serviços quando as normas infralegais se tornarem desatualizadas por força de desenvolvimento tecnológico consolidado internacionalmente, nos termos estabelecidos em regulamento, que disciplinará os requisitos para aferição da situação concreta, os procedimentos, o momento e as condições dos efeitos;

A requerente alega que, apesar de a Suprema Corte ter decidido pela constitucionalidade dos artigos da Lei 12.485/2011 – salvo o art. 25 – quando do julgamento da ADI 4.923/DF, haveria descumprimento da norma por empresas que concorrem com as operadoras de TV por assinatura, oferecendo serviços idênticos por meio de aplicativos de internet.

Informa que a adequação dos aplicativos de internet às normas e princípios que regem os meios de telecomunicações teria sido submetida à apreciação da ANATEL após a comercialização, pelo grupo FOX, de aplicativo que passou a comercializar livremente seus canais na internet, em tempo real e com idêntica grade de programação.

Alega ser inconstitucional a interpretação no sentido da inaplicabilidade da Lei 12.485/2011 a tais aplicativos, na medida em que o serviço de oferta de conteúdo audiovisual seria idêntico tanto pela internet quanto pelos meios tradicionais utilizados pela TV por assinatura.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA

Afirma que os interesses constitucionais tutelados pela Lei 12.485/2011 referem-se a questões do conteúdo objeto da transmissão, sendo irrelevante o meio de transmissão, e que a alegação de inaplicabilidade da lei, por se tratar de tecnologia disruptiva, ofenderia o art. 222, § 3º, da Constituição Federal.

Argumenta estar configurada violação do princípio da livre iniciativa e o da livre concorrência, previstos nos arts. 1º, IV, 170, *caput* e inciso IV, e 173, § 4º da CF, por possibilitar ambiente de concorrência injusta.

Defende que a tolerância da disponibilização do serviço pela internet afasta a imposição de canais obrigatórios prevista no art. 32 da Lei 12.485/2011, o que implicaria inobservância dos princípios de promoção de cultura nacional e, conseqüentemente, dos arts. 215, § 1º, 221, I, II, e 222, § 3º, da CF, assim como impediria o acesso às fontes de cultura nacional, previsto nos arts. 215, § 1º, 221, I, II, e 222, § 3º do texto constitucional.

Alega violados os princípios da redução das desigualdades regionais e sociais, previsto no art. 170, VII, e da isonomia tributária, previsto no art. 150, II, ambos da CF, em razão de tratamento diferenciado às empresas prestadoras do serviço pela internet.

Ao final, esclarece não pretender qualificar a oferta de canais de televisão pela internet como uma forma de SeAC mas, sim, ver reconhecida a



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA**

existência de serviço concorrente àquele oferecido pelas prestadoras de SeAC, o que demandaria a submissão ao mesmo regramento, tanto sob o ponto de vista regulatório quanto tributário.

Requer a concessão de medida cautelar para que se determine a observância do art. 222, § 3º, da Constituição e da Lei 12.485/2011 quando da disponibilização de conteúdo audiovisual organizado em sequência linear temporal, com horários predeterminados, por meios de comunicação eletrônica quaisquer, independente da tecnologia utilizada e, especificamente, por meio da internet. No mérito, pede a confirmação da cautelar.

Adotou-se o rito do art. 12 da Lei 9.868, de 10.11.1999.

A Presidência da República requereu o não conhecimento da ação ante a inaplicabilidade da técnica de interpretação conforme a Constituição à hipótese dos autos, bem como ante a inadequação da via eleita.

No mérito, alegou a improcedência do pedido, sob o argumento da impossibilidade de caracterização como serviço de valor adicionado de qualquer distribuição de conteúdo audiovisual além daquelas enquadradas nos requisitos legais e da impossibilidade de caracterização do serviço de distribuição de conteúdo audiovisual pela internet como serviço de telecomunicação.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA**

A ANATEL manifestou-se no sentido da inépcia da inicial e, no mérito, pela improcedência do pedido ao argumento de que inaplicável a Lei do SeAC aos serviços de valor adicionado – como a distribuição de conteúdo audiovisual pela internet – por tratarem-se de serviços tutelados de maneira jurídica diversa.

A Câmara dos Deputados informou que o Projeto de Lei 2.126/2011, que deu origem à Lei 12.965/2014, e a Medida Provisória 881/2019, que originou a Lei 13.874/2019, foram processados atendendo aos trâmites constitucionais e regimentais inerentes à espécie normativa.

A Advocacia-Geral da União manifestou-se pelo não conhecimento da ação e, no mérito, pela improcedência do pedido.

Eis, em síntese, o relatório.

A requerente é associação que congrega produtores independentes de televisão e busca, com a presente ação, que seja conferida interpretação conforme a Constituição Federal a dispositivos do Marco Civil da Internet (Lei 12.965/2014) e da Lei da Liberdade Econômica (Lei 13.874/2019) para declarar a inconstitucionalidade de qualquer interpretação que permita o fornecimento remunerado de conteúdo audiovisual organizado em sequência linear temporal, com programação e horários pré-definidos, sem submissão ao mesmo regime



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA

jurídico das TVs por assinatura (a cabo ou via satélite), notadamente a Lei do SeAC (Lei 12.485/2011).

Pretende a requerente que as fornecedoras de tais conteúdos pela internet observem as mesmas regras previstas na Lei do SeAC a que estão submetidas as operadoras de TV por assinatura, tais como a obrigatoriedade de observância de cotas de produção nacional e local.

Segundo a requerente, a interpretação pretendida volta-se a preservar interesses relacionados ao conteúdo da transmissão, sendo irrelevante o meio ou suporte. Entende que a distinção entre serviços pelo meio de fornecimento violaria princípios da livre iniciativa e livre concorrência, bem como a promoção do acesso às fontes de cultura nacional (CF, arts. 221, I e II, e 222, § 3º, 215, § 1º), por ausência de veiculação de conteúdo nacional mínimo.

Os dispositivos constitucionais tidos como violados têm o seguinte teor:

Art. 221. A produção e a programação das emissoras de rádio e televisão atenderão aos seguintes princípios:

I - preferência a finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas;

II - promoção da cultura nacional e regional e estímulo à produção independente que objetive sua divulgação;

(...)

Art. 222. A propriedade de empresa jornalística e de radiodifusão sonora e de sons e imagens é privativa de brasileiros natos ou



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA**

naturalizados há mais de dez anos, ou de pessoas jurídicas constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sede no País.

(...)

§ 3º Os meios de comunicação social eletrônica, independentemente da tecnologia utilizada para a prestação do serviço, deverão observar os princípios enunciados no art. 221, na forma de lei específica, que também garantirá a prioridade de profissionais brasileiros na execução de produções nacionais.

A requerente questiona a constitucionalidade da interpretação adotada pela Agência Nacional de Telecomunicações, em decisão técnica que não classificou a oferta de conteúdos audiovisuais programados pela internet como Serviços de Acesso Condicionado, nos termos da Lei 12.485/2011.

A decisão administrativa observou dispositivos infraconstitucionais, tendo concluído que as aplicações de internet que ofertam conteúdo audiovisual programado constituem serviço de valor agregado, inexistindo, na definição legal de SeAC – constante do art. 2º, XXIII, da Lei 12.485/2011 – justificativa “*que possa autorizar a interpretação de que teria sido instituído um serviço de telecomunicações sui generis, caracterizado, tão somente, em razão do tipo de conteúdo distribuído*”.

A ANATEL decidiu que a pretensão da requerente se contrapõe ao modelo regulatório instituído pela Lei 9.472/1997, reproduzido no Marco Civil da Internet, segundo o qual a oferta de serviço de telecomunicações pressupõe



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA**

que a prestadora tenha controle ou responsabilidade pela infraestrutura utilizada como suporte à oferta do serviço – o que não se verifica na oferta dos serviços audiovisuais pela internet.

A conclusão adotada pela agência reguladora baseou-se em normas infraconstitucionais, sendo que os dispositivos constitucionais apontados como violados não guardam relação com os fundamentos utilizados pela ANATEL, tratando-se de hipótese de aplicação indireta da Constituição.

Os dispositivos constitucionais mencionados pela requerente apenas enumeram princípios da comunicação social, não dispendo sobre regimes de exploração de conteúdo audiovisual – que foi matéria de norma infraconstitucional.

Para definir o enquadramento operacional de serviços audiovisuais seria necessário o exame de legislação infraconstitucional, sendo a alegada ofensa à Constituição Federal apenas indireta, o que impede o conhecimento da ação direta, conforme reiterada jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

Da mesma forma, as normas cuja interpretação a requerente pretende ver reconhecida na presente ação não dispõem sobre a definição de serviços de acesso condicionado. Os dispositivos apontados apenas refletem os princípios constitucionais atinentes à comunicação social sem, todavia, guardarem relação direta com a matéria em debate.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA**

Ante tal panorama, há de prevalecer a orientação do Supremo Tribunal Federal de não se prestar a ação direta a exame de constitucionalidade de norma infraconstitucional interposta, que configura simples crise de legalidade, conforme entendimento da Corte:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – CONTROLE NORMATIVO ABSTRATO – JUÍZO DE CONSTITUCIONALIDADE QUE DEPENDE DE CONFRONTO ENTRE DIPLOMAS LEGISLATIVOS DE ÍNDOLE INFRACONSTITUCIONAL – AÇÃO DIRETA NÃO CONHECIDA – PARECER DA PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA PELO NÃO PROVIMENTO DO RECURSO DE AGRAVO – DECISÃO QUE SE REPORTA AOS FUNDAMENTOS QUE DERAM SUPORTE AO PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO – MOTIVAÇÃO “PER RELATIONEM” – LEGITIMIDADE CONSTITUCIONAL DESSA TÉCNICA DE MOTIVAÇÃO – FUNDAMENTAÇÃO VÁLIDA – RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO. - Não se legitima a instauração do controle normativo abstrato, quando o juízo de constitucionalidade depende, para efeito de sua prolação, do prévio cotejo entre o ato estatal impugnado e o conteúdo de outras normas jurídicas infraconstitucionais editadas pelo Poder Público. A ação direta não pode ser degradada em sua condição jurídica de instrumento básico de defesa objetiva da ordem normativa inscrita na Constituição. A válida e adequada utilização desse meio processual exige que o exame “in abstracto” do ato estatal impugnado seja realizado, exclusivamente, à luz do texto constitucional. A inconstitucionalidade deve transparecer, diretamente, do próprio texto do ato estatal impugnado. A prolação desse juízo de desvalor não pode nem deve depender, para efeito de controle normativo abstrato, da prévia análise de outras espécies jurídicas infraconstitucionais, para, somente a partir desse exame e em desdobramento exegético ulterior, efetivar-se o reconhecimento da ilegitimidade constitucional do ato questionado. Precedente: ADI



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA**

842/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO. – Crises de legalidade – que irrompem no âmbito do sistema de direito positivo – revelam-se, por sua natureza mesma, insuscetíveis de controle jurisdicional concentrado, pois a finalidade a que se acha vinculado o processo de fiscalização normativa abstrata restringe-se, tão somente, à aferição de situações configuradoras de inconstitucionalidade direta, imediata e frontal. Precedentes. – (...) (ADI 416 AgR, Relator Ministro : Celso de Mello, DJe- 3.11.2014)

Inexistindo ofensa direta a dispositivo constitucional, e demandando o exame de matéria infraconstitucional, notadamente, a Lei do SeAC e o Marco Civil da Internet, é inviável o conhecimento da ação.

Caso se entenda por superar o óbice preliminar, no mérito, o pedido há de ser julgado improcedente.

Nos termos do art. 21, XI, da Constituição Federal e da Lei Geral de Telecomunicações (Lei 9.472/1997), compete à ANATEL expedir normas sobre prestação de serviços de telecomunicação, bem como deliberar, na esfera administrativa, quanto à interpretação da legislação de telecomunicações.

À ANATEL compete ainda regular e fiscalizar as atividades de distribuição por meio do serviço de acesso condicionado, conforme art. 29 da Lei 12.485/2011.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA

No exercício de suas competências, a Agência foi demandada a qualificar a oferta de conteúdo audiovisual programado via internet mediante remuneração como sendo ou não SeAC. Após análise técnica, concluiu que a oferta de conteúdo audiovisual em programação linear via internet não constitui serviço de telecomunicações, tampouco configura prestação do SeAC, conforme item 3.299 do Informe 201/2019/PRRE/SPR, nos seguintes termos:

3.299. Por fim, entende-se que tanto pela não caracterização de um serviço de telecomunicações que realize telecomunicação para fins de distribuição de canais de programação, como pela não caracterização da linearidade em sendo estrito do conteúdo, as aplicações de Internet a exemplo das objeto dos processos inicialmente citados da FOX e TO PSPO RTS, não constituem Serviço de Acesso Condicionado, nos termos da atual regulamentação e legislação.

No mesmo sentido, decidiu a ANCINE, por decisão de sua diretoria colegiada, que, além de entender inaplicáveis as obrigações, restrições e sanções descritas na Lei 12.485/2011 para a modalidade de distribuição pela internet, afirmou-se incompetente para fiscalizar tal modalidade.¹

Tais decisões adotaram critérios técnicos baseados no exame da legislação infraconstitucional, concluindo que a oferta de conteúdos audiovisuais programados pela internet não se caracterizaria como serviço de acesso condicionado, não se submetendo às disposições da Lei 12.485/2011.

¹ Disponível em: https://telaviva.com.br/wp-content/uploads/2020/09/SEI_ANCINE-1756680-Delibera%C3%A7%C3%A3o-DDC.pdf. Acesso em: 19 nov. 2020.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA

Agiu a ANATEL dentro de suas competências constitucionalmente estabelecidas, tendo regulado serviços de telecomunicação ao definir os aplicativos de conteúdo audiovisual pela internet como serviços de valor agregado, o que afastaria a aplicação das normas que regulam os serviços de acesso condicionado.

Conforme expõe Alexandre Santos de Aragão, como "*as normas concernentes às agências reguladoras são instrumentos da realização de políticas públicas que devem incidir em uma sociedade crescentemente complexa, a regulação se tecnicizou: apenas através da melhor técnica os meios podem ser corretamente avaliados em sua relação de adequação e realização dos fins*"². Como resultado disso, diminui-se sensivelmente o espaço de interferência do Poder Judiciário:

Logicamente que sempre será possível o acionamento do Judiciário contra as decisões das agências reguladoras. Todavia, em razão da ampla discricionariedade conferida pela lei e ao caráter técnico-especializado do seu exercício, prevalece, na dúvida e desde que seja razoável, a decisão do órgão ou entidade reguladora, até porque, pela natureza da matéria, ela acabaria deixando de ser decidida pela agência para, na prática, passar a ser decidida pelo perito técnico do Judiciário. (Op. cit., p. 378)

Nessa perspectiva, não cabe ao Poder Judiciário substituir-se à agência especializada a fim de estabelecer solução técnica, sob pena de invadir campo

² Agências reguladoras. 3ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013, p. 341.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA**

reservado ao ente regulador e conseqüentemente afrontar o princípio da divisão funcional de Poder (CF, art. 2º).

Tal entendimento coincide com as colocações feitas pelo Ministro Luiz Fux acerca das capacidades institucionais e da necessidade de postura mais deferente do Judiciário frente às decisões de cunho técnico ou político de outros poderes ou instituições, notadamente em temas que envolvam variados graus de determinabilidade quanto à melhor solução a ser adotada:

A jurisdição constitucional presta-se a analisar a compatibilidade das leis e dos atos normativos em relação à Constituição, com o objetivo precípua de resguardar a autoridade das normas constitucionais no âmbito da vida social. Como atividade típica deste Supremo Tribunal Federal, a jurisdição constitucional diferencia-se sobremaneira das funções legislativa e executiva, especialmente em relação ao seu escopo e aos seus limites institucionais.

*Ao contrário do Poder Legislativo e do Poder Executivo não compete ao Supremo Tribunal Federal realizar um juízo eminentemente político do que é bom ou ruim, conveniente ou inconveniente, apropriado ou inapropriado. Ao revés, compete a este Tribunal afirmar o que é constitucional ou inconstitucional, invariavelmente sob a perspectiva da Carta de 1988. Trata-se de olhar objetivo, cirúrgico e institucional, que requer do juiz minimalismo interpretativo, não se admitindo inovações argumentativas que possam confundir as figuras do legislador e do julgador. Afinal, como afirma o professor Daryl Levinson, a legitimidade da jurisdição constitucional assenta-se, entre outros fatores, na capacidade de os juizes produzirem decisões qualitativamente diferentes daquelas produzidas pelos agentes públicos dos demais poderes (Vide 'Foreworld: Looking for power in public law', 130, *Harvard Law Review*, 31, 2016; 'Rights Essentialism and Remedial Equilibration', 99*



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA

Columbia Law Review 857, 1999). O *pressuposto das cláusulas de independência e de harmonia entre os poderes consiste precisamente no fato de que cada um deles desenvolveu, ao longo do tempo, distintas capacidades institucionais. Não fossem distintas as habilidades de cada um dos poderes, não haveria necessidade prática de separação entre eles.*

Em termos concretos, não cabe ao Supremo Tribunal Federal, ainda que com as melhores intenções, aperfeiçoar, criar ou aditar políticas públicas, ou, ainda, inovar na regulamentação de dispositivos legais, sob pena de usurpar a linha tênue entre julgar, legislar e executar. No âmbito do controle de constitucionalidade, a competência deste Tribunal restringe-se a verificar a coexistência entre, de um lado, os valores morais e empíricos que sublinham a Constituição, e, de outro, o texto da legislação.

(ADI 6.298-MC/DF, Rel. Min. Luiz Fux, DJe de 3.2.2020)

A pretensão buscada na presente ação, além de demandar exame de matéria infraconstitucional, afronta o princípio da divisão funcional de Poder, imiscuindo-se no âmbito de atuação do legislador ordinário e da agência reguladora especializada.

Em hipóteses semelhantes, o entendimento da Suprema Corte foi pela necessidade de deferência à interpretação normativa conferida pelo ente administrativo especializado:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PEDIDO DE INTERPRETAÇÃO CONFORME A CONSTITUIÇÃO. ART. 7º, III E XV, IN FINE, DA LEI Nº 9.782/1999. RESOLUÇÃO DA DIRETORIA COLEGIADA (RDC) DA ANVISA Nº 14/2002.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA**

PROIBIÇÃO DA IMPORTAÇÃO E DA COMERCIALIZAÇÃO DE PRODUTOS FUMÍGENOS DERIVADOS DO TABACO CONTENDO ADITIVOS. AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA. REGULAÇÃO SETORIAL. FUNÇÃO NORMATIVA DAS AGÊNCIAS REGULADORAS. PRINCÍPIO DA LEGALIDADE. CLÁUSULAS CONSTITUCIONAIS DA LIBERDADE DE INICIATIVA E DO DIREITO À SAÚDE. PRODUTOS QUE ENVOLVEM RISCO À SAÚDE. COMPETÊNCIA ESPECÍFICA E QUALIFICADA DA ANVISA. ART. 8º, § 1º, X, DA Lei nº 9.782/1999. JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL. DEFERÊNCIA ADMINISTRATIVA. RAZOABILIDADE. CONVENÇÃO-QUADRO SOBRE CONTROLE DO USO DO TABACO – CQCT. IMPROCEDÊNCIA.

1. Ao instituir o Sistema Nacional de Vigilância Sanitária, a Lei nº 9.782/1999 delinea o regime jurídico e dimensiona as competências da Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA, autarquia especial.

2. A função normativa das agências reguladoras não se confunde com a função regulamentadora da Administração (art. 84, IV, da Lei Maior), tampouco com a figura do regulamento autônomo (arts. 84, VI, 103-B, § 4º, I, e 237 da CF).

3. A competência para editar atos normativos visando à organização e à fiscalização das atividades reguladas insere-se no poder geral de polícia da Administração sanitária. Qualifica-se, a competência normativa da ANVISA, pela edição, no exercício da regulação setorial sanitária, de atos: (i) gerais e abstratos, (ii) de caráter técnico, (iii) necessários à implementação da política nacional de vigilância sanitária e (iv) subordinados à observância dos parâmetros fixados na ordem constitucional e na legislação setorial. (...).

9. Definidos na legislação de regência as políticas a serem perseguidas, os objetivos a serem implementados e os objetos de tutela, ainda que ausente pronunciamento direto, preciso e não ambíguo do legislador sobre as medidas específicas a adotar, não cabe ao Poder Judiciário, no exercício do controle jurisdicional da exegese conferida por uma Agência ao seu próprio estatuto legal, simplesmente substituí-la pela sua própria interpretação da lei. Deferência da jurisdição



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA**

constitucional à interpretação empreendida pelo ente administrativo acerca do diploma definidor das suas próprias competências e atribuições, desde que a solução a que chegou a agência seja devidamente fundamentada e tenha lastro em uma interpretação da lei razoável e compatível com a Constituição. Aplicação da doutrina da deferência administrativa (Chevron U.S.A. v. Natural Res. Def. Council). (...)
(ADI 4874, Relatora Ministra: Rosa Weber, DJe-019 1.2.2019)

Em face do exposto, opina o PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA pelo não conhecimento da ação e, no mérito, pela improcedência do pedido.

Brasília, data da assinatura eletrônica.

Augusto Aras
Procurador-Geral da República
Assinado eletronicamente

BC