

Recomendação aos agentes económicos relativa à utilização de alegações de saúde na publicidade

- A utilização de alegações de saúde na rotulagem, apresentação e publicidade obedece a um conjunto de requisitos previstos no Regulamento (CE) n.º 1924/2006, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de Dezembro de 2006¹ relativo às alegações nutricionais e de saúde sobre os alimentos.
- Nos termos do referido diploma, entende-se por alegação de saúde «qualquer alegação que declare, sugira ou implique a existência de uma relação entre uma categoria de alimentos, um alimento ou um dos seus constituintes e a saúde».
- O Regulamento (UE) n.º 432/2012 da Comissão, de 16 de maio de 2012², aprovado em conformidade com o previsto no n.º 3 do artigo 13.º do Regulamento (CE) n.º 1924/2006, publica **uma lista de alegações de saúde, relativas a alimentos que não referem a redução de um risco de doença ou o desenvolvimento e a saúde das crianças, que podem ser usadas pelos operadores económicos.**
- **As alegações de saúde devem assentar em provas científicas**, para que não subsistam dúvidas quanto à sua veracidade e para proteção dos consumidores, devendo ser acompanhadas de determinadas informações, nos termos do previsto no artigo 10.º do referido Regulamento n.º 1924/2006. **Estas informações têm carácter obrigatório e constituem informação essencial para a tomada de decisões esclarecidas por parte dos consumidores.**
- **A publicidade que utilize alegações de saúde deve cumprir, para além do disposto no Regulamento acima mencionado, o regime jurídico geral da publicidade** (nomeadamente o Código da Publicidade³ e o Regime das Práticas Comerciais Desleais, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 57/2008, de 26 de março).
- A falta de cumprimento dessas regras em matéria de publicidade pode consubstanciar uma prática comercial desleal - uma “omissão enganosa”, caso a mensagem publicitária não contenha as informações essenciais para a tomada de decisões esclarecidas por parte do consumidor, ou uma “ação enganosa”, se as informações incluídas na mensagem publicitária, relativas às alegações de saúde, forem suscetíveis de o induzir em erro (Decreto-lei n.º 57/2008, de 26 de março).

¹ Publicado no Jornal Oficial da União Europeia (JO) L 404 de 30 de dezembro de 2006.

² Publicado no JO L 136 de 25 de maio de 2012.

³ O Código da Publicidade foi aprovado pelo Decreto-Lei n.º 330/90, de 23/10, e alterado pelos seguintes diplomas legais: Decreto-Lei n.º 74/93, de 10 de março, Decreto-Lei n.º 6/95, de 17 de janeiro, Decreto-Lei n.º 61/97, de 25 de março, Lei n.º 31-A/98, de 14 de julho, Decreto-Lei n.º 275/98, de 9 de setembro, Decreto-Lei n.º 51/2001, de 15 de fevereiro, Decreto-Lei n.º 332/2001, de 24 de dezembro, Lei n.º 32/2003, de 22 de agosto, Decreto-Lei n.º 224/2004, de 4 de dezembro, Decreto-Lei n.º 57/2008, de 26 de março e Lei n.º 8/2011, de 11 de abril.

1. A Direção-Geral do Consumidor (adiante DGC), no âmbito das suas competências de fiscalização, instrução e decisão de processos de contraordenação em matéria de publicidade, nos termos do disposto na alínea j) do n.º 2 do artigo 2.º do Decreto-Regulamentar n.º 38/2012, de 10 de abril, fiscaliza a publicidade que contenha “**alegações de saúde**” e quando encontre indícios de violação deste regime jurídico, instaura os correspondentes processos de contraordenação que decide a final.
2. Considerando a experiência adquirida no exercício das competências referidas, a DGC considera útil transmitir algumas orientações relativas às mensagens publicitárias que contenham alegações de saúde, com vista a esclarecer os operadores económicos no que respeita à sua utilização.

Regulamento (CE) n.º 1924/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de dezembro de 2006

3. O Regulamento (CE) n.º 1924/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de dezembro de 2006,⁴ relativo às alegações nutricionais e de saúde sobre os alimentos (adiante Regulamento n.º 1924/2006) aplica-se quer às alegações de saúde, quer às alegações nutricionais incluídas nas comunicações comerciais que visem divulgar quaisquer alimentos e nutrientes destinados ao consumidor final, com exceção das alegações relativas a efeitos nutricionais não benéficos, denominações relativas a alimentos ou bebidas suscetíveis de terem efeito na saúde humana, como “digestivos” e “pastilhas para a tosse” (descritores genéricos) e alimentos que não são previamente embalados (considerandos iniciais do Regulamento n.º 1924/2006).

Este Regulamento visa garantir o eficaz funcionamento do mercado interno no que respeita às alegações nutricionais e de saúde, assegurar um nível elevado de proteção do consumidor, facilitar as suas escolhas e assegurar que os produtos sejam seguros e rotulados, estabelecendo que **a utilização de alegações de saúde na rotulagem, apresentação e publicidade** - relativas a um determinado alimento (ou seu constituinte) - **deve observar um conjunto de requisitos**.

4. Nos termos do previsto no n.º 2 - 5) do artigo 2.º do referido Regulamento entende-se por alegação de saúde “**qualquer alegação que declare, sugira ou implique a existência de uma relação entre uma categoria de alimentos, um alimento ou um dos seus constituintes e a saúde**” (note-se que as alegações de saúde se distinguem das **alegações nutricionais**, que são aquelas em que se “**declare, sugira ou implique que um alimento possui propriedades nutricionais benéficas particulares (...)**”.

⁴ O Regulamento n.º 1924/2006 veio completar os princípios gerais estabelecidos na Diretiva 2000/13/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 20 de março de 2000, relativa à aproximação das legislações dos Estados-Membros respeitantes à rotulagem, apresentação e publicidade dos géneros alimentícios (publicada no JO L 109, de 6 de maio de 2000) e que vem proibir, de forma geral, a utilização de informações que induzam em erro o comprador ou que atribuam propriedades medicinais aos alimentos) e estabelecer disposições específicas para a utilização de alegações de saúde e nutricionais relativas a alimentos a fornecer ao consumidor. A sua redação atual resulta da Retificação publicada no JO L 12 de 18 de janeiro de 2007, e das alterações introduzidas por diversos Regulamentos, disponíveis para consulta no sítio da Direção-Geral da Saúde e Consumidores da Comissão Europeia na internet em http://ec.europa.eu/food/food/labellingnutrition/claims/index_en.htm.

5. O Regulamento n.º 1924/2006 consagra diferentes tipos de alegações de saúde, a saber:

5.1. Alegações funcionais ou genéricas – *“alegações que não refiram a redução de risco de doença”* - alegações que se relacionam com a manutenção das funções do organismo, funções psicológicas ou comportamentais e ainda as alegações relacionadas com o emagrecimento e diminuição do valor energético (artigo 13.º, n.º 1 do Regulamento n.º 1924/2006).

Exemplo⁵: *“A vitamina A contribui para o normal funcionamento do sistema imunitário”.*

5.2. “Alegações relativas à redução de risco de doenças”⁶ (artigo 14.º, n.º 1, alínea a) do Regulamento n.º 1924/2006).

Exemplo: *“Foi demonstrado que os ésteres de estanois vegetais baixam/reduzem o colesterol no sangue. Colesterol elevado é um factor de risco no desenvolvimento de doenças coronárias”.*

5.3. “Alegações relativas ao desenvolvimento e à saúde das crianças” (artigo 14.º n.º 1, alínea b) do Regulamento n.º 1924/2006).⁷

Exemplo: *“O cálcio é necessário para o normal crescimento e desenvolvimento dos ossos na criança.”*

6. Requisitos previstos no Regulamento n.º 1924/2006 para a válida utilização de alegações de saúde na publicidade

A utilização de alegações de saúde deve respeitar os princípios gerais, as condições de utilização, as condições gerais, as condições específicas e os procedimentos com vista à obtenção de autorização para o seu uso que se encontram contemplados nos artigos 3.º a 7.º, 10.º, 15.º a 18.º do Regulamento, sendo proibida a utilização de determinadas alegações nos termos do seu artigo 12.º.

Quando não existe rotulagem ou quando esta não contém as informações obrigatórias previstas no Regulamento n.º 1924/2006, nomeadamente no seu artigo 10.º, as mesmas devem figurar na publicidade que utilize alegações de saúde.

6.1. Alegações proibidas

Realça-se que o Regulamento n.º 1924/2006 refere a proibição da utilização de alegações de saúde com o seguinte teor:

⁵ O exemplo apresentado consta do Regulamento (UE) n.º 432/2012 da Comissão, de 16 de maio de 2012.

⁶ Redação que resulta das alterações introduzidas pelo Regulamento n.º 109/2008, de 15 de janeiro de 2008.

⁷ Redação que resulta das alterações introduzidas pelo Regulamento n.º 109/2008, de 15 de janeiro de 2008.

- alegações que sugiram que a saúde pode ser afetada se o alimento não for consumido;
- alegações que quantifiquem a perda de peso ou que façam referência ao seu ritmo e que referenciem recomendações de médicos ou de outros profissionais de saúde ou outras associações não indicadas no artigo 11.º do mesmo regulamento.

6.2. Princípios gerais, condições de utilização e condições gerais

O Regulamento estabelece que as alegações utilizadas que recaiam no âmbito deste diploma devem ser verdadeiras, fiáveis e úteis para o consumidor, não devem suscitar dúvidas sobre a sua segurança e adequação, ou incentivar o consumo excessivo de um determinado alimento, suscitando ou explorando receios ao consumidor. Devem ainda fundamentar-se em provas científicas, e os alimentos ou seus constituintes referenciados devem estar contidos no produto final em quantidades suficientes e de forma a serem consumidos de forma assimilável.

No que respeita à prova científica dos efeitos anunciados, esclarece-se que as alegações de saúde são aprovadas pela Comissão Europeia, na sequência da consulta da Entidade Europeia de Segurança Alimentar (EFSA), a quem cabe emitir parecer científico sobre esta matéria, ou seja, se existe uma *“relação de causa efeito entre uma categoria de alimentos, um alimento ou um dos seus constituintes e o efeito alegado”*.⁸

6.3. Condições específicas das alegações de saúde

O Regulamento n.º 1924/2006 estabelece ainda algumas especificidades para a válida utilização deste tipo de alegações, definindo um conjunto de informações obrigatórias, que devem acompanhar as alegações de saúde, conforme o disposto no seu artigo 10.º:

«(...)2. *Só são permitidas as alegações de saúde que incluam na rotulagem ou, na falta desta, na apresentação e na publicidade as seguintes informações:*

- a) Uma indicação da importância de um regime alimentar variado e equilibrado e de um modo de vida saudável;*
- b) A quantidade do alimento e o modo de consumo requeridos para obter o efeito benéfico alegado;*
- c) Se for caso disso, uma observação dirigida a pessoas que deveriam evitar consumir o alimento; e*
- d) Um aviso adequado, no caso dos produtos suscetíveis de representar um risco para a saúde se consumidos em excesso.*

⁸ Parte final do considerando (7) do Regulamento (UE) n.º 432/2012 da Comissão, de 16 de maio de 2012.

3. *Só pode ser feita referência a efeitos benéficos gerais, não específicos do nutriente ou do alimento, para a boa saúde geral ou para o bem-estar ligado à saúde se essa referência for acompanhada de uma alegação de saúde específica incluída nas listas previstas nos artigos 13.º ou 14.º».*

6.4. Autorização para a utilização de alegações de saúde

A utilização de alegações de saúde pressupõe a obtenção de uma autorização para esse efeito - em momento prévio à sua utilização - apesar de o Regulamento n.º 1924/2006 prever algumas situações em que a autorização não tem de ser solicitada pelo operador económico, em virtude de a alegação já ter sido apreciada e constar de uma lista aprovada pela Comissão Europeia.⁹

Nesse sentido, **o Regulamento (UE) n.º 432/2012 da Comissão**, de 16 de maio de 2012 - em conformidade com o previsto no Regulamento n.º 1924/2006 – **aprova uma lista de alegações de saúde que podem ser usadas pelos operadores económicos na divulgação dos seus produtos, relativas a alimentos que não referem a redução de um risco de doença ou o desenvolvimento e a saúde das crianças.**

No caso de o operador económico pretender utilizar uma determinada alegação de saúde que conste da referida lista, pode fazê-lo sem necessidade de solicitar autorização para o efeito, desde que respeitadas as condições de uso estabelecidas.

No caso de o **operador económico pretender utilizar uma alegação que não se encontra incluída na lista aprovada, deve ser solicitada uma autorização para a sua utilização**, o que pressupõe a realização de um conjunto de diligências por parte dos operadores económicos, nomeadamente, a apresentação de um pedido para utilização que deve ser acompanhado de determinadas informações e elementos.

Esse pedido deve observar os trâmites previstos no artigo 15.º do Regulamento n.º 1924/2006, bem como o estabelecido no Regulamento (CE) n.º 358/2008 da Comissão, de 18 de abril de 2008, que estabelece as regras de execução relativas aos pedidos de autorização e no Regulamento (CE) n.º 1169/2009 da Comissão, de 1 de dezembro de 2009, que prevê condições para a elaboração dos pedidos de autorização.

Em Portugal, os operadores económicos que pretendam fazer uso de “alegações de saúde” para os efeitos previstos no Regulamento n.º 1924/2006 devem apresentar o seu pedido junto da Direção-Geral de Alimentação e Veterinária (Ministério da Agricultura e do Mar)¹⁰ - entidade responsável em Portugal pela sua receção e encaminhamento para as instâncias comunitárias.

Este pedido é efetuado através do preenchimento de documentos disponíveis *on line* e deve conter as informações indicadas no n.º 3 do artigo 15.º, bem como a fundamentação desse pedido¹¹:

⁹ Essa lista pode ser revista, sempre que necessário.

¹⁰ *Website*: www.dgv.min-agricultura.pt (Opção: Alimentação e Nutrição).

¹¹ Os documentos a preencher são os seguintes: documento inicial caracterizador do pedido de autorização; modelo de pedido de autorização; descrição do pedido de autorização; tabelas anexas ao pedido de autorização.

- i) Nome e endereço do requerente;
- ii) Designação do alimento, substância ou nutriente acerca do qual será feita a alegação e suas características específicas;
- iii) Cópia de estudos existentes e quaisquer outros elementos que permitam concluir que alegação cumpre os critérios previstos no regulamento (artigo 3.º a 6.º) bem como de outros estudos relevantes;
- iv) Dados de propriedade industrial caso existam e respetivas justificações verificáveis;
- v) Proposta de redação da alegação para a qual se solicita a autorização;
- vi) Um resumo do pedido.

Os operadores económicos podem ainda solicitar a autorização para uso de uma alegação de saúde que assente em **novas provas científicas** ou que inclua um **pedido de proteção de dados de propriedade industrial** (com vista a serem incluídas nas listas previstas no Regulamento n.º 1924/2006).

O Regulamento prevê ainda a aprovação de uma outra lista de alegações permitidas juntamente com as condições necessárias à sua utilização, no que respeita à redução de risco de doença e relativas ao desenvolvimento e à saúde das crianças (alíneas a) e b) do n.º 1 do artigo 14.º), nos artigos 14.º, 16.º, 17.º e 19.º. Nesta situação, as alegações de saúde devem ser acompanhadas da informação de que a doença objeto da alegação tem múltiplos fatores de risco, e que alterar um destes fatores pode, ou não, ter efeitos benéficos.

Realça-se que **as alegações de saúde, bem como as suas condições de uso, são aprovadas pela Comissão Europeia, cabendo à EFSA¹² a sua apreciação do ponto de vista científico**. As alegações incluídas nas referidas listas podem ser objeto de alteração, suspensão ou revogação.

7. A infração dos requisitos previstos no Regulamento n.º 1924/2006 em matéria de alegações de saúde na publicidade

Quando não existe rotulagem, a informação obrigatória indicada no artigo 10.º do Regulamento n.º 1924/2006 deve figurar na publicidade que contenha a alegação de saúde.

O cumprimento dos requisitos acima referenciados é essencial para que o consumidor compreenda de forma clara e suficiente os efeitos anunciados para determinado alimento ou seu constituinte, bem como as condições a respeitar para que possa obter tais efeitos.

¹² Website: www.efsa.europa.eu.

Se na publicidade forem utilizadas alegações de saúde que contenham afirmações que não assentem em provas científicas e não se encontrem autorizadas ou se a publicidade não incluir todas as informações obrigatórias nos termos do Regulamento n.º 1924/2006, a decisão do consumidor não será uma decisão devidamente esclarecida. Foi com este objetivo que a lei estabeleceu que a utilização de “alegações de saúde” deve obrigatoriamente cumprir determinados requisitos de forma a garantir a veracidade, fiabilidade e o respeito pelo direito à informação dos consumidores.

Assim sendo, a publicidade que omita tais informações ou que não assente em provas científicas é suscetível de induzir em erro o consumidor sobre informações substanciais, essenciais à tomada de uma decisão de transação esclarecida pelo consumidor.

O Decreto-Lei n.º 57/2008, de 26 de março, que aprova o regime das práticas comerciais desleais, tem por objetivo proteger os direitos económicos dos consumidores, prevendo que as mensagens publicitárias que omitam informação substancial, ou que incluam afirmações que possam induzir em erro o consumidor sobre diversos aspetos (características, preços, etc.), consubstanciam práticas comerciais desleais (vejam-se as alíneas b) do artigo 6.º e os artigos 7.º e 9.º), condutas puníveis com coimas, nos termos do disposto no artigo 21.º do mesmo diploma legal.

Por outro lado, o Código da Publicidade estabelece os princípios e regras aplicáveis a toda a publicidade comercial, pelo que a publicidade que contenha alegações de saúde encontra-se igualmente subordinada a esse regime jurídico. O artigo 13.º do Código refere que constitui uma infração a divulgação de publicidade “*que encoraje comportamentos prejudiciais à saúde e segurança do consumidor (...)*”.

Assim, a publicidade que contenha alegações de saúde e que não assente em provas científicas ou que não contenha determinadas informações e advertências, poderá, em determinadas situações, promover comportamentos que podem implicar um risco para a saúde e segurança do consumidor, infringindo também o previsto no referido artigo 13.º do Código da Publicidade. As infrações a este dispositivo são puníveis com coima que pode atingir 44.891,80€ no caso das pessoas coletivas, nos termos do artigo 34.º deste diploma.

As alegações de saúde relacionadas com o emagrecimento, o controlo de peso, a redução do apetite, o aumento da sensação de saciedade ou a redução do valor energético do regime alimentar merecem especial atenção, por serem utilizadas com regularidade na publicidade, muitas vezes sem observância dos requisitos legais estabelecidos.

Salienta-se ainda que as mensagens publicitárias que recorrem a alegações de saúde utilizam frequentemente a chamada publicidade testemunhal. Nessas situações, os anúncios apresentam depoimentos de alegados consumidores do produto que se promove, salientando as vantagens do consumo desse mesmo produto.

Apesar de a publicidade testemunhal ser permitida pelo artigo 15.º do Código da Publicidade, «*deve integrar depoimentos personalizados, genuínos e comprováveis, ligados à experiência do depoente ou de quem ele represente, sendo admitido o depoimento despersonalizado, desde que não seja atribuído a uma testemunha especialmente qualificada, designadamente em razão do uso de uniformes, fardas ou vestimentas características de determinada profissão.*» e respeitar o estabelecido pelo Regulamento n.º 1924/2006 (ver ponto 6.1.).

8. Conclusão

Em conclusão, a DGC alerta os operadores económicos com interesse na matéria para a necessidade do cumprimento das disposições legais indicadas.

A utilização de alegações de saúde em publicidade requer o cumprimento de requisitos gerais, tendo em conta que as mesmas se relacionam com um bem tão importante como é a saúde humana. Daí a necessidade de serem verdadeiras, fiáveis e úteis para consumidor, sem o incentivar ao consumo excessivo dos alimentos publicitados, e de assentarem em provas científicas. Deste modo, visa-se garantir que o consumidor não é induzido em erro e está em condições de tomar decisões esclarecidas.

Sempre que um operador económico pretender utilizar uma alegação que não se encontre na lista aprovada pela Comissão Europeia, deve solicitar uma autorização através dos meios descritos na presente Recomendação e que constam do estabelecido no Regulamento n.º 1924/2006 e no Regulamento (CE) n.º 353/2008 da Comissão, de 18 de abril de 2008, que estabelece as normas de execução relativas aos pedidos de autorização de alegações de saúde, e no Regulamento (CE) n.º 1169/2009 da Comissão, de 1 de dezembro de 2009.

A ação ou omissão enganosa em matéria de alegações de saúde representa uma forma de contraordenação prevista e punida na lei.

A Direção-Geral do Consumidor informa ainda que adotará as medidas necessárias para fazer cessar as práticas abusivas que sejam identificadas nesta matéria, no exercício das suas competências sancionatórias em matéria de publicidade, designadamente através da instauração de processos de contraordenação, que poderão resultar na aplicação de coimas e de sanções acessórias.