

PARECER PARA O 1º TURNO DO PROJETO DE LEI Nº 93/2015 DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS

Comissão de Constituição e Justiça

Relatório

De autoria do deputado Fred Costa, a proposição em epígrafe, resultante do desarquivamento do Projeto de Lei nº 1.873/2011, “proíbe a utilização de recipientes de alumínio, lata e similares cuja abertura de alavanque da parte externa se introduza no conteúdo interno ou tenha qualquer contato com este.”.

Publicado no Diário do Legislativo de 28/2/2015, foi o projeto distribuído para as Comissões de Constituição e Justiça, de Saúde e de Fiscalização Financeira e Orçamentária.

Cabe a esta comissão, nos termos do art. 188, combinado com o art. 102, III, “a”, do Regimento Interno, analisar a matéria quanto aos seus aspectos de juridicidade, constitucionalidade e legalidade. Fundamentação

A proposição em análise tem por objetivo proibir a utilização de recipientes de alumínio, lata e similares cuja abertura de alavanque da parte externa se introduza ou tenha qualquer contato com o conteúdo interno. Para tanto, os fabricantes, distribuidores, fornecedores e comerciantes terão o prazo de 90 dias para retirar do mercado os mencionados recipientes, sob pena de multa.

Na justificativa que acompanha o projeto, o autor afirma que os modelos de lacres de recipientes de alumínio, latas e similares existentes no mercado estão colocando em perigo a saúde da população, uma vez que, do modo como são produzidos hoje, ao ser quebrado o lacre ou alavanca da abertura dos recipientes há o contato do lacre com o conteúdo destes, o que possibilita a contaminação.

É importante ressaltar que proposição similar, o Projeto de Lei nº 1.873/2011, tramitou nesta Casa em legislatura anterior tendo sido arquivado ao final da legislatura sem a análise desta comissão.

Feitas tais considerações iniciais, passemos ao exame da proposição.

A Constituição Federal, em seu art. 23, inciso II, estabelece como competência comum da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios cuidar da saúde e da assistência pública. No art. 24, inciso XII, prevê a competência legislativa concorrente dos estados para legislar sobre proteção e defesa da saúde. Assim, apesar de os estados possuírem competência concorrente para legislar sobre saúde, à União compete estabelecer as normas gerais sobre o assunto.

No uso de sua atribuição, a União, editou a Lei nº 9.782, de 26 de janeiro de 1999, que “define o Sistema Nacional de Vigilância Sanitária, cria a Agência Nacional de Vigilância Sanitária e dá outras providências”. No seu art. 8º, atribuiu à Agência Nacional de Vigilância Sanitária - Anvisa

- a competência para regulamentar, controlar e fiscalizar os produtos e serviços que envolvam risco à saúde pública, entre os quais embalagens para alimentos, e ainda as instalações físicas e tecnologias envolvidas no processo de produção.

De acordo com o art. 2º do Regulamento da Anvisa, aprovado pelo Decreto nº 3.029, de 16 de abril de 1999, a agência tem por finalidade promover a proteção da saúde da população por meio do controle sanitário da produção e da comercialização de produtos e serviços submetidos à vigilância sanitária, incumbindo-lhe, respeitada a legislação em vigor, regulamentar, controlar e fiscalizar os produtos e serviços que envolvam risco à saúde pública.

A Anvisa, no seu site, informa que:

“Os regulamentos relacionados às embalagens incluem as embalagens e materiais que entram em contato direto com alimentos e são destinados a contê-los, desde a sua fabricação até a sua entrega ao consumidor, com a finalidade de protegê-los de agente externos, de alterações e de contaminações, assim como de adulterações.

Incluem ainda os equipamentos para alimentos utilizados durante a elaboração, fracionamento, armazenamento, comercialização e consumo de alimentos. Estão incluídos nesta definição: recipientes, máquinas, correias transportadoras, tubulações, acessórios, válvulas, utensílios e similares.

A legislação sanitária de embalagens está organizada por tipo de material, ou seja: plástico, celulósico, metálico, vidro, têxtil e elastomérico. Além disso, algumas normas estabelecem princípios gerais referentes a materiais em contato com alimentos e requisitos específicos que se aplicam a alguns materiais.

Os regulamentos sobre embalagens são harmonizados no Mercosul e, portanto, qualquer alteração nestes regulamentos requer discussão e consenso naquele âmbito. Para fins de regulamentação de embalagens, o Mercosul utiliza como referências regulamentos de embalagens e materiais para contato com alimentos da Comunidade Europeia, do Food and Drug Administration (FDA) dos Estados Unidos da América e do Instituto Alemão de Avaliação de Risco (BfR), entre outras.”. (disponível em: <http://portal.anvisa.gov.br/wps/content/Anvisa+Portal/Anvisa/Inicio/Alimentos/Assuntos+de+Interesse/Embalagens>> acesso em 6/4/2015)

A Anvisa editou também a Resolução RDC nº 91, de 11 de maio de 2001, que aprova o Regulamento Técnico - Critérios Gerais e Classificação de Materiais para Embalagens e Equipamentos em Contato com Alimentos - constante no anexo da referida resolução, com a finalidade de estabelecer princípios gerais referentes a embalagens e equipamentos em contato com alimentos, que serão complementados com regulamentos técnicos específicos para cada tipo de material. O art. 2º da resolução prevê que “o não cumprimento aos termos desta Resolução constitui infração sanitária, sujeitando os infratores às penalidades da Lei nº 6.437, de 20 de agosto de 1977, e demais disposições aplicáveis.”.

A resolução prevê: o alcance do regulamento, as definições, os critérios gerais, a classificação dos materiais, os critérios para fabricação e composição das embalagens, os critérios para alteração na fabricação em composição das embalagens, as restrições de uso e especificações,

entre outras normas.

Tal resolução deve, portanto, ser observada e aplicada a todas as embalagens (elaboração, fracionamento, armazenamento, distribuição, comercialização e consumo) e equipamentos que entram em contato direto com alimentos durante sua produção.

A Anvisa ainda editou a Resolução RDC nº 20, de 22 de março de 2007, que “aprova o Regulamento Técnico sobre Disposições para Embalagens, Revestimentos, Utensílios, Tampas e Equipamentos Metálicos em Contato com Alimentos”. Tal resolução leva em consideração a Resolução GMC nº 3, de 1992, sobre "Critérios Gerais para Embalagens e Equipamentos Alimentícios em Contato com Alimentos" e estabelece que as embalagens e os equipamentos metálicos em contato com alimentos devem cumprir os requisitos estabelecidos em regulamento técnico Mercosul específico. O art. 2º da resolução também prevê que “o não cumprimento aos termos desta Resolução constitui infração sanitária, sujeitando os infratores às penalidades da Lei nº 6.437, de 20 de agosto de 1977, e demais disposições aplicáveis”.

O item 1 do anexo contido na Resolução RDC nº 20, de 2007, estabelece que suas regras se aplicam às embalagens, aos revestimentos, aos utensílios, às tampas e aos equipamentos elaborados com materiais metálicos, revestidos ou não, que entram em contato com alimentos e suas matérias-primas durante sua produção, elaboração, transporte, distribuição e armazenamento.

É necessário ainda ressaltar que a Constituição Federal, nos incisos I e VII do art. 22, estabelece a competência privativa da União para legislar sobre direito comercial e comércio interestadual. Sobre o assunto destacamos decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal - STF -, em casos análogos, em que esse órgão não admite a competência concorrente dos estados para legislar sobre matéria de competência privativa da União que possa afetar o comércio interestadual:

“Preliminar de ofensa reflexa afastada, uma vez que a despeito da constatação, pelo Tribunal, da existência de normas federais tratando da mesma temática, está o exame na ação adstrito à eventual e direta ofensa, pela lei atacada, das regras constitucionais de repartição da competência legislativa. Precedente: ADI 2.535-MC, rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ 21.11.03. 2. Seja dispendo sobre consumo (CF, art. 24, V), seja sobre proteção e defesa da saúde (CF, art. 24, XII), busca o Diploma estadual impugnado inaugurar regulamentação paralela e explicitamente contraposta à legislação federal vigente. 3. Ocorrência de substituição - e não suplementação - das regras que cuidam das exigências, procedimentos e penalidades relativos à rotulagem informativa de produtos transgênicos por norma estadual que dispôs sobre o tema de maneira igualmente abrangente. Extrapolação, pelo legislador estadual, da autorização constitucional voltada para o preenchimento de lacunas acaso verificadas na legislação federal. Precedente: ADI 3.035, rel. Min. Gilmar Mendes, DJ 14.10.05. 4. Declaração de inconstitucionalidade consequencial ou por arrastamento de decreto regulamentar superveniente em razão da relação de dependência entre sua validade e a legitimidade constitucional da lei objeto da ação. Precedentes: ADI 437-QO, rel. Min. Celso de Mello, DJ 19.02.93 e ADI 173-MC, rel. Min. Moreira Alves, DJ 27.04.90. 5. Ação direta cujo pedido formulado se julga procedente. (ADI nº 3645/PR)

“Ementa: Ação Direta de Inconstitucionalidade. Obrigatoriedade de informações em embalagens de bebidas. Comércio interestadual e internacional. Existência de legislação federal. Atuação residual do Estado-membro. Impossibilidade. Ofensa ao artigo 24, V, da CF/88. Artigo 2º da Lei Estadual 2.089/93. Fixação de competência para regulamentar a matéria. Simetria ao modelo federal.

Competência privativa do Governador do Estado. 1. Rótulos de bebidas. Obrigatoriedade de informações. Existência de normas federais em vigor que fixam os dados e informações que devem constar dos rótulos de bebidas fabricadas ou comercializadas no território nacional. Impossibilidade de atuação residual do Estado-membro. Afronta ao artigo 24, V, da Constituição Federal.

Precedentes. 2. Delegação de competência. Inobservância do artigo 84, IV, da Carta Federal. Por simetria ao modelo federal, compete apenas ao Chefe do Poder Executivo estadual a expedição de decretos e regulamentos que garantam a fiel execução das leis. 3. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da Lei 2.089, de 12 de fevereiro de 1993, do Estado do Rio de Janeiro.”. (ADI nº 910/RJ)

“(…) 4. Proteção e defesa da saúde pública e meio ambiente. Questão de interesse nacional. Legitimidade da regulamentação geral fixada no âmbito federal. Ausência de justificativa para tratamento particular e diferenciado pelo Estado de São Paulo. 5. Rotulagem com informações preventivas a respeito dos produtos que contenham amianto. Competência da União para legislar sobre comércio interestadual (CF, artigo 22, VIII). Extrapolação da competência concorrente prevista no inciso V do artigo 24 da Carta da República, por haver norma federal regulando a questão.”. (ADI nº 2656/SP)

Dessa forma, somado ao fato de já haver regulamentação editada pelo órgão federal competente, não seria razoável estabelecer critérios de comercialização, produção, elaboração, transporte, distribuição e armazenamento de produtos apenas no Estado de Minas Gerais, conforme pretendido. Além de tal medida dificultar o comércio interestadual ou internacional de tais produtos, o estabelecimento dessas regras só poderia ser feito por meio de uma norma nacional, para evitar distorções em todo o território federal, o que já foi feito pela União e seus órgãos técnicos.

Por último, ressaltamos que projeto de lei semelhante tramitou no Estado do Rio de Janeiro (PL nº 309/2011), tendo recebido parecer pela inconstitucionalidade, por afronta à competência da União para legislar sobre comércio interestadual.

Conclusão

Ante o exposto, concluímos pela antijuridicidade, inconstitucionalidade e ilegalidade do Projeto de Lei nº 93/2015.

Sala das Comissões, 5 de maio de 2015.

Leonídio Bouças, presidente - Cristiano Silveira, relator - João Alberto - Antônio Jorge - Bonifácio Mourão - Isauro Calais.