

CÓPIA

Exmo. Sr.
THIAGO SILVA
Deputado Estadual
Assembleia Legislativa Do Estado de Mato Grosso - ALMT
NESTA

Assunto: Encaminhamento da Nota Técnica nº. 04/2023 que dispõe de manifestação divergente desta Entidade ao Projeto de Lei nº. 110/2023 de sua autoria.

Excelentíssimo Senhor Deputado,

Ao tempo em que o cumprimentamos pelos relevantes trabalhos realizados a frente dessa respeitável Casa de Leis, servimo-nos da presente para encaminhar a Vossa Excelência a Nota Técnica de nº. 04/2023 (doc. anexo), desta Federação do Comércio de Bens, Serviços e Turismo do Estado de Mato Grosso – FECOMÉRCIO-MT, com manifestação **DIVERGENTE** ao Projeto de Lei nº. 110/2023, de sua autoria, cuja ementa “**determina a obrigatoriedade de disponibilizar código de barras bidimensional QR - contendo a data de validade e áudio descritivo, para deficientes visuais, nas embalagens de produtos alimentícios, de higiene, de limpeza e eletrodomésticos, no âmbito do estado de mato grosso.**” de sua autoria, para fins de registrar possíveis prejuízos que ele trará ao comércio caso seja aprovado da forma em que foi apresentado.

Sem mais para o momento, elevamos nossos votos de estima e consideração.

Atenciosamente,


IGOR CUNHA

Superintendente Fecomércio-MT

“DETERMINA A OBRIGATORIEDADE DE DISPONIBILIZAR CÓDIGO DE BARRAS - BIDIMENSIONAL QR - CONTENDO A DATA DE VALIDADE E ÁUDIO DESCRITIVO, PARA DEFICIENTES VISUAIS, NAS EMBALAGENS DE PRODUTOS ALIMENTÍCIOS, DE HIGIENE, DE LIMPEZA E ELETRODOMÉSTICOS, NO ÂMBITO DO ESTADO DE MATO GROSSO.”.

Objetivo da Proposição:

A propositura, de iniciativa do Deputado Thiago Silva, tem por objetivo tornar obrigatório disponibilizar código de barras, bidimensional QR, contendo a data de validade e áudio descritivo, para deficientes visuais, nas embalagens de produtos alimentícios, de higiene, de limpeza e eletrodomésticos, no âmbito do Estado do Mato Grosso.

Posição da FECOMÉRCIO/MT: DIVERGENTE

Fundamentos:

Da análise do texto em comento, nota-se que a intenção do autor da propositura, é tornar obrigatório que as embalagens de produtos alimentícios, de higiene, de limpeza e eletrodomésticos no âmbito estadual, tenham o código de barra QR contendo validade e áudio descritivo para deficientes visuais.

Outrossim, dispõe que o descumprimento dessa lei culminará na aplicação de multa no valor de 50 UPF/MT (cinquenta vezes a Unidade Padrão Fiscal do Mato Grosso), na primeira infração e 100 UPF/MT (Cem vezes a Unidade Padrão Fiscal do Mato Grosso), em caso de reincidência.

Nota Técnica nº 04/2023 PL 110/2023 22/02/2023

Sem embargo, com a devida vênia, entende-se que o referido PL não merece prosperar. Isso porque, conforme será demonstrado, este padece de vício de inconstitucionalidade formal orgânica, assim como entra em conflito com outras disposições constitucionais.

De início, o projeto versa sobre relações de consumo, inserto na competência legislativa concorrente do Estado, nos termos do artigo 24, inciso V da CF/88:

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

V - produção e consumo;

Logo, da análise do artigo sobredito, constata-se que no âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais, o que não exclui a competência suplementar dos Estados, na forma preconizada nos §§ 1º e 2º do referido dispositivo:

§ 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

§ 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.

Neste seguimento, a União, no exercício de sua competência concorrente em editar normas gerais a respeito do tema, editou a Lei Federal n. 9.782/1999, que estabelece que a competência para “*normatizar, controlar e fiscalizar produtos, substâncias e serviços de interesse para a saúde*”, será exercida pela ANVISA, no âmbito do Sistema Nacional de Vigilância Sanitária, *in verbis*:

Art. 2º Compete à União no âmbito do Sistema Nacional de Vigilância Sanitária:

Nota Técnica nº 04/2023

PL 110/2023

22/02/2023

- I – definir a política nacional de vigilância sanitária;*
II – definir o Sistema Nacional de Vigilância Sanitária;
III – normatizar, controlar e fiscalizar produtos, substâncias e serviços de interesse para a saúde;

(...)

§ 1º A competência da União será exercida:

(...)

II – pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA, em conformidade com as atribuições que lhe são conferidas por esta Lei; e

No mesmo sentido, está disposto em seu artigo 8º:

Art. 8º Incumbe à Agência, respeitada a legislação em vigor, regulamentar, controlar e fiscalizar os produtos e serviços que envolvam risco à saúde pública.

(...)

§ 3º Sem prejuízo do disposto nos §§ 1º e 2º deste artigo, submetem-se ao regime de vigilância sanitária as instalações físicas, equipamentos, tecnologias, ambientes e procedimentos envolvidos em todas as fases dos processos de produção dos bens e produtos submetidos ao controle e fiscalização sanitária, incluindo a destinação dos respectivos resíduos.

Na mesma linha intelectual, a RDC Nº 259/2002 da ANVISA, regulamenta a rotulagem de todos os produtos que sejam produzidos, comercializados e embalados na ausência do cliente e colocado para oferta ao consumidor. Portanto, todas as embalagens de produtos industrializados são obrigadas a seguir suas regras, tais como:

- *Idioma (Informações obrigatórias devem constar no idioma oficial do país de consumo, sem prejuízo da existência de textos em outros idiomas);*
- *Quando a rotulagem não estiver redigida no idioma oficial do país de destino deve ser colocada uma etiqueta complementar, contendo as informações obrigatórias no idioma correspondente;*

Nota Técnica nº 04/2023

PL 110/2023

22/02/2023

- *Denominação de venda;*
- *Lista de ingredientes;*
- *Conteúdo líquido;*
- *Indicação da origem;*
- *Nome ou razão social e endereço do fabricante / importador;*
- **Lote e Prazo de validade;**
- *Instruções sobre o preparo e uso, quando necessário.*

Sendo assim, ao que parece, **o PL em apreço enseja em inconstitucionalidade**, tendo em vista a violação da lei 9.782/99, uma vez que seria atribuição da ANVISA regulamentar o caso em comento, que assim o fez através da RDC Nº 259/2002, conforme acima descrito.

Ainda sobre o tema, no exercício de sua competência concorrente em editar normas gerais a respeito do tema, a União editou a Lei Federal n. 8078/990 – Código de Proteção e Defesa do Consumidor, que estabelece no art. 31, às informações que deverão ser observadas na oferta e apresentação de produtos ou serviço. Desta forma, para melhor esclarecimento, necessário se faz a transcrição do referido artigo:

“Art. 31. A oferta e apresentação de produtos ou serviços devem assegurar informações corretas, claras, precisas, ostensivas e em língua portuguesa sobre suas características, qualidades, quantidade, composição, preço, garantia, prazos de validade e origem, entre outros dados, bem como sobre os riscos que apresentam à saúde e segurança dos consumidores.”

Com efeito, verifica-se, portanto, que a matéria está disciplinada por normas federais, não sobrando espaço para a atuação normativa do legislador estadual.

Importante ressaltar, que o assunto concernente a competência concorrente tem sido delineada em numerosos julgados do Supremo Tribunal Federal (ADI nº 3098-SP, ADI nº 2396-MS, ADI nº 1245-RS), dentre os quais, por elucidativo, se destaca ementa do acórdão proferido na ADI nº 3645-PR:

"1. 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 2535-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 3035, rel. Min. Gilmar Mendes, DJ 14.10.05.

4. Declaração de inconstitucionalidade conseqüencial 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, 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".

Constata-se, da análise do referido julgado, não serem válidas as normas que, embora elaboradas sob o manto da competência concorrente, suplementar ou cumulativa, possuam caráter genérico ou expressem diretrizes gerais, não específicas ao Estado.

Aliás, importante ressaltar que diante da abrangência dos interesses cogitados, não pode a medida prosperar sob o fundamento da competência concorrente, uma vez que seus comandos não atendem a peculiaridades locais, muito menos cuidam de situação que possa merecer tratamento diferenciado no Estado, restando vulnerada a repartição de competências legislativas e incurso, a proposta, em inconstitucionalidade.

Ademais, o presente PL ao versar sobre a validade impressas nos rótulos de todos os produtos oferecidos ao consumidor, importa na regulação normativa de tal comércio, não apenas

em âmbito estadual, mas também interestadual, uma vez que os **produtos produzidos pelas empresas sediadas no Estado de Mato Grosso não são comercializados apenas em seu território, mas também em outras regiões do Brasil e até mesmo no exterior.**

Diante disso, ao estabelecer rotulagem específicas para a comercialização de produtos em âmbito estadual, o Projeto de Lei acaba por dificultar o comércio das empresas em geral, assim como a livre circulação de mercadorias.

Logo, o objeto que se impõe é sobre a competência legislativa que deve reger a matéria, uma vez que a própria Constituição Federal, presumindo de forma absoluta para algumas matérias a presença do princípio da predominância do interesse, estabeleceu diversas competências para cada um dos entes federativos, União, Estados-Membros, Distrito Federal e Municípios, e, a partir dessas opções, pode por ora acentuar maior centralização de poder, principalmente na própria União (CF/88, artigo 22), ora permitir uma maior descentralização nos Estados-Membros e Municípios (CF/88, artigos 24 e 30, I).

No caso em comento, é notório não haver justificativa plausível para padronização nos rótulos dos produtos oferecidos ao consumidor, no que tange a data de validade, havendo clara predominância de interesse federal a evitar limitações que possam dificultar o mercado interestadual.



Neste contexto, no regime constitucional de repartição legislativas, a propositura em comento também está em desconformidade com o inciso VIII do artigo 22 da CF/88, que estabelece a competência privativa da União para legislar sobre o comércio exterior e interestadual:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

VIII - comércio exterior e interestadual;

A esse respeito, Manoel Gonçalves Ferreira Filho¹, acentua que:

“(…) é vedado aos Estados tomar qualquer medida que impossibilite, dificulte ou prejudique o comércio estadual, qualquer que seja o expediente usado. O Brasil, nos termos da Constituição, é um só mercado, regido exclusivamente pela legislação federal (...)”.

Assim, resta claro a necessidade de o tema ser tratado privativamente pela União, de modo a uniformizar o comércio interestadual e, conseqüentemente, evitar que os laços federativos sejam embaraçados.

Neste aspecto, cumpre ressaltar que STF já destacou em diversos julgados a importância de que a legislação estadual não pode constituir embaraço à circulação de bens, a exemplo do RE 194.704, de relatoria do eminente Ministro Carlos Velloso (Red. p/ acórdão Min. Edson Fachin, julg. em 29/06/2017; ADI 4861, de minha relatoria, julgado em 03/08/2016), de forma que não é possível autorizar-se legislação local que tenha impactos sobre os demais entes da Federação.

Veja-se explicativo precedente do STF sobre o tema:

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Repartição de competências. Lei 1.939, de 30 de dezembro de 2009, do Estado do Rio de Janeiro, que dispõe sobre a obrigatoriedade de

¹ Comentários à Constituição Brasileira de 1988, Volume 1. São Paulo: Saraiva, 2000, p. 172.

informações nas embalagens dos produtos alimentícios comercializados no Estado do Rio de Janeiro. Alegação de ofensa aos artigos 22, VIII, e 24, V, da Constituição Federal. Ocorrência. Ausência de justificativa plausível que autorize restrições às embalagens de alimentos comercializados no Estado do Rio de Janeiro. Competência legislativa concorrente em direito do consumidor. Ausência. Predominância de interesse federal a evitar limitações ao mercado interestadual. Ação julgada parcialmente procedente. (ADI 750, Relator(a): Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, julgado em 03/08/2017, ACÓRDÃO ELETRÔNICO Dje-045 DIVULG 08-03-2018 PUBLIC 09-03-2018).

No julgado supramencionado, de acordo com o eminente relator da aludida ação, existia naquele caso um claro **conflito entre as normas, uma vez que um mesmo produto não pode ter dois rótulos ou duas embalagens, uma nacional e outra específica apenas para determinado Estado.**

Ainda sobre a matéria, Escanear um *QR Code* para acessar informações sobre a composição dos produtos pode ser considerado um obstáculo ao direito à informação do consumidor, protegido constitucionalmente e pelo CDC. Ao menos pode ser vista como medida discriminatória aos menos afortunados, idosos, população rural e minorias, porque são menos propensos a possuir dispositivos móveis capazes de escanear o código. Adicionalmente, a maioria dos consumidores não está familiarizada com os *QR Codes* e não saberia escanear para obter maiores informações sobre o produto.

Em outros termos, ao invés de o fornecedor ser transparente, utilizar a tecnologia do *QR Code* equivaleria a permitir as empresas "esconder" a informação sobre a composição dos produtos. O objetivo do ordenamento jurídico é distinto: ele vai no sentido de preferir informações claras na embalagem dos produtos, combatendo medidas que as impossibilitem.

Vale ainda analisar a questão sob a perspectiva de que os fabricantes desses produtos controlariam/escolheriam qual o método de rotulagem que eles adotariam, a partir das possibilidades da norma (ao menos, verificam-se três: 1) informação clara e direta no rótulo do produto; 2) informação via etiqueta complementar; e 3) informação via *QR Code*.

Isso quer dizer que existem chances possíveis de produtos comparáveis de diferentes fabricantes possuírem rotulagem distintas. Ou, até mesmo, diferentes produtos, de um mesmo fabricante, apresentarem rotulagens distintas. Isto é, perde-se a uniformidade da rotulagem dos produtos de higiene pessoal, cosméticos e perfumes, o que também dificulta a avaliação do consumidor.

A partir das considerações acima, tem-se que as medidas adotadas pela Anvisa e aprovadas pelo Judiciário, sobretudo a possibilidade de informar a composição em português de produtos de higiene pessoal, cosméticos e perfumes, via *QR Code*, apenas aproveita o setor regulado. A efetividade da medida pode ser zero, nula, considerando a heterogeneidade da população brasileira, destacando-se a dificuldade de acesso às tecnologias, bem como, a parcela que possui acesso às tecnologias, não possuiria capacidade e conhecimento para utilizá-la. Ao final, o direito à informação protegido pela Constituição Federal e pelo CDC acabou por ser violado, impondo-se, em sentido contrário ao ordenamento, obstáculos para a sua observância e aplicação.

Ressalta-se, que esta Federação do Comércio de Bens, Serviços e Turismo do Estado de Mato Grosso, se mostram favoráveis à toda medida de acessibilidade, todavia, coadunamos com as proposições que se revestem de efetividade e, ao mesmo tempo, se compatibilize com os demais preceitos do ordenamento jurídico pátrio.

Diante de tais disposições, conclui-se que a propositura em comento está eivada de inconstitucionalidade formal orgânica por invasão da competência privativa da União para legislar sobre direito do comércio exterior e interestadual.

Conclusão:

Por todo o exposto, a Fecomércio/MT se posiciona de forma divergente ao PL 110/2023, por razões de inconstitucionalidade formal orgânica, bem como por ofensa ao disposto na Constituição Federal, em decorrência da inobservância da competência para legislar sobre rotulagem, nos termos dos artigos 24, V, §2 e 22, VIII.

Atenciosamente,


IGOR CUNHA

Superintendente Fecomércio MT