



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO DEPUTADO DANIEL DONIZET - GAB. 15



PARECER Nº _____, DE 2020

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA sobre o PROJETO DE LEI nº 1.253, de 2020, que "Veda a comercialização de bórax ($\text{Na}_2\text{B}_4\text{O}_7 \cdot 10\text{H}_2\text{O}$), também conhecido como Borato de sódio ou Tetraborato de sódio, para crianças e adolescentes, no Distrito Federal".

Autor: Deputado JOSÉ GOMES

Relator: Deputado DANIEL DONIZET

I – RELATÓRIO

O projeto de lei em epígrafe, de autoria do Deputado José Gomes, tem por objetivo vedar a comercialização de bórax ($\text{Na}_2\text{B}_4\text{O}_7 \cdot 10\text{H}_2\text{O}$), também conhecido como Borato de sódio ou Tetraborato de sódio, para crianças e adolescentes, no Distrito Federal, conforme norma extraída do caput do art. 1º.

Além disso, estabelece o dever daquele que coloca no mercado ou comercializa tais produtos de informar de forma clara e direta aos consumidores sobre o risco do uso das substâncias por crianças e adolescentes.

O art. 2º determina a imposição aos infratores de sanções administrativas a serem previstas em regulamento executivo.

Seguem-se cláusulas de vigência e de revogação.

Na justificção, o autor afirma que o projeto de lei "visa tutelar os direitos de crianças e adolescentes contra o uso indiscriminado do produto denominado de bórax ($\text{Na}_2\text{B}_4\text{O}_7 \cdot 10\text{H}_2\text{O}$), também conhecido como Borato de sódio ou Tetraborato de sódio". Prossegue esclarecendo que "As referidas substâncias têm sido utilizadas por crianças e adolescentes para a criação caseira de um brinquedo gelatinoso conhecido por "slime". Apesar de existir a versão industrial do "slime", o fato é que com a febre de vídeos que ensinam a confecção caseira do brinquedo, várias crianças e adolescentes têm conseguido a aquisição do bórax que traz riscos à sua saúde".

Argumenta ainda que a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) já alertou sobre os perigos do uso inadequado dessas substâncias, principalmente por crianças, podendo provocar "náuseas, vômitos, cólicas abdominais, diarreia com coloração azul/esverdeada, cianose (pele, unhas e lábios azulados ou acinzentados) e queda de pressão, perda da consciência e choque cardiovascular".

A proposição foi distribuída para exame de mérito à Comissão de Educação, Saúde e Cultura (CESC) e para exame de admissibilidade à Comissão de Constituição e Justiça (CCJ).

Na CESC, em cujo âmbito não foram apresentadas emendas, a matéria recebeu parecer pela aprovação.

Nesta CCJ, não foram apresentadas emendas no prazo regimental.

II – VOTO DO RELATOR

Nos termos do art. 63, inciso I e § 1º, do Regimento Interno desta Casa, incumbe a esta Comissão examinar a admissibilidade das proposições em geral quanto à constitucionalidade, à juridicidade, à legalidade, à regimentalidade, à técnica legislativa e à redação. O parecer sobre a admissibilidade quanto aos três primeiros aspectos tem caráter terminativo.

De iniciativa parlamentar, o projeto de lei em análise visa proibir a comercialização do bórax (Na₂B₄O₇·10H₂O) a crianças e adolescentes no Distrito Federal.

Inicialmente, deve-se apreciar a constitucionalidade formal da proposição, sobretudo quanto aos aspectos da competência legislativa, da iniciativa para a proposição e da adequação da espécie legislativa para tratar da matéria.

Acerca da competência legislativa (constitucionalidade formal orgânica), destaca-se que a matéria do projeto de lei em tela se refere a três temas centrais: a) proteção à infância e à juventude; b) proteção e defesa da saúde; c) produção e consumo. Com efeito, a atribuição de legislar sobre essas matérias compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal concorrentemente, consoante inteligência dos incisos V, XII e XV do art. 24 da Constituição Federal, cabendo ao ente distrital suplementar as normas gerais estabelecidas pela União, nos termos do § 2º do art. 24:

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

...

V - produção e consumo;

...

XII - previdência social, proteção e defesa da saúde;

...

XV - proteção à infância e à juventude;

...

§ 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.

No mesmo sentido é a prescrição do art. 17, incisos V, X e XIII da Lei Orgânica distrital:

Art. 17. Compete ao Distrito Federal, concorrentemente com a União, legislar sobre:

...

V – produção e consumo;

...

X – previdência social, proteção e defesa da saúde;

...

XIII – proteção à infância e à juventude

No que toca às normas gerais expedidas pela União, destacamos as seguintes:

Art. 3º Fica criada a Agência Nacional de Vigilância Sanitária - ANVISA, autarquia sob regime especial, vinculada ao Ministério da Saúde, com sede e foro no Distrito Federal, prazo de duração indeterminado e atuação em todo território nacional. (Redação dada pela Medida Provisória nº 2.039-24, de 2000) (Redação dada pela Medida Provisória nº 2.190-34, de 2001)

...

Art. 7º Compete à Agência proceder à implementação e à execução do disposto nos incisos II a VII do art. 2º desta Lei, devendo:

...

III - estabelecer normas, propor, acompanhar e executar as políticas, as diretrizes e as ações de vigilância sanitária;

...

IV - estabelecer normas e padrões sobre limites de contaminantes, resíduos tóxicos, desinfetantes, metais pesados e outros que envolvam risco à saúde;"

...

XV - proibir a fabricação, a importação, o armazenamento, a distribuição e a comercialização de produtos e insumos, em caso de violação da legislação pertinente ou de risco iminente à saúde; (Lei Federal nº 9.782/1998)

"Art. 1º Fica aprovada a "Lista de medicamentos de baixo risco sujeitos a notificação simplificada" constante no anexo I, que dá nova redação ao Anexo I da Resolução da Diretoria Colegiada – RDC nº 199, de 26 de outubro de 2006."

...

ANEXO I

Produto: **ácido bórico**;

Concentração do princípio ativo: 3% de ácido bórico;

Sinônimos: água boricada;

Forma farmacêutica: solução;

Indicação: Antisséptico, bacteriostático e fungicida. Utilizado em processos infecciosos tópicos;

Modo de usar: Aplicar duas a três vezes ao dia, com auxílio de compressas de gaze ou algodão;

Advertência: Não pode ser aplicado em grandes áreas do corpo, quando existirem lesões de qualquer tipo, feridas ou queimaduras. **Produto de uso exclusivo em adultos. O uso em crianças representa risco à saúde.** (grifou-se) Não ingerir."

"RESOLUÇÃO DE DIRETORIA COLEGIADA – RDC Nº 107, DE 5 DE SETEMBRO DE 2016"

Destaca-se, além disso, as informações constantes do "Índice monográfico A16" [1] elaborado pela ANVISA acerca dos compostos "ácido bórico" e "boráx":

""A16 – Ácido Bórico:

...

e) Fórmula bruta: H_3BO_3

...

g) Classe: Inseticida

...

A16.1 – Bórax (borax):

Sinonímia: Bórax Decahidratado; Borato de Sódio

...

d) Fórmula bruta: $Na_2B_4O_7 \cdot 10 H_2O$

...

f) Classe: Inseticida

...

Informações Comuns para Ácido Bórico e Bórax:

a) Sintomas de alarme: náuseas, vômitos, cólicas abdominais, diarreia com coloração azul/esverdeada, cianose, queda de pressão sanguínea, letargia, choque."

Assim, observa-se que os riscos do manuseamento destes produtos por crianças e adolescentes já constam de normativos federais expedidos pelo órgão técnico da União, no legítimo exercício do poder normativo que lhe foi atribuído.

No entanto, apesar das recomendações, não há na legislação federal qualquer norma proibitiva que restrinja a comercialização destes produtos às crianças e aos adolescentes. Deste modo, ante a ausência da regulamentação pela União, reveste-se o Distrito Federal de competência legislativa para estatuir a restrição à comercialização de borax a esse público específico no âmbito de seu território.

Ressalte-se, todavia, que não se trata de estabelecer novos requisitos ou condições que contrariem a legislação federal, mas tão-somente de preencher lacuna legislativa ante a falta de regulamentação suficiente sobre aspectos pontuais ligados à segurança do consumidor, à proteção e defesa da saúde e à proteção à criança e ao adolescente.

A respeito da proteção ao consumidor, a legislação federal é explícita ao asseverar a competência dos demais entes sobre a matéria, em caráter concorrente:

"Art. 55. A União, os Estados e o Distrito Federal, em caráter concorrente e nas suas respectivas áreas de atuação administrativa, baixarão normas relativas à produção, industrialização, distribuição e consumo de produtos e serviços.

§ 1º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios fiscalizarão e controlarão a produção, industrialização, distribuição, a publicidade de produtos e serviços e o mercado de consumo, no interesse da preservação da vida, da saúde, da segurança, da informação e do bem-estar do consumidor, baixando as normas que se fizerem necessárias." (Lei Federal nº 8.078/90)

Portanto, apesar de já haver projeto de lei tramitando no Congresso Nacional acerca do tema (PL 550/2020), vê-se que a proposição em análise nesta Casa não afronta qualquer norma geral expedida pela União, mas se encontra no estrito limite da seara regulatória não contemplada por nenhum ato normativo federal até o momento.

Ademais, é necessário se observar que o exercício do poder regulamentar da ANVISA, não impede a edição de lei em sentido estrito que vise dispor, amparada em estudos técnicos, sobre o uso e a comercialização de determinados produtos com vistas à proteção e defesa da saúde. Nesse sentido, destaca-se o trecho do voto do Ministro Edson Fachin durante julgamento da ADI 5501-MC/DF:

"A competência atribuída à agência não é privativa, porquanto, nos termos do art. 200, caput, da Constituição Federal, é exercida nos termos da lei. Noutras palavras, a concretização da proteção à saúde é feita pelo poder legislativo. A constituição de agência própria para realizar as atribuições controle é, nessa perspectiva, faculdade do legislador, ou, como prefere parcela expressiva da doutrina nacional, a legitimidade da atuação regulatória deve ser exercida intra legem. Sob essa perspectiva, não haveria impedimento para que determinada substância viesse a ser regulada por meio de lei. **A Anvisa não detém competência privativa para autorizar a comercialização de toda e qualquer substância** (grifou-se). Ocorre, no entanto, que a liberação da produção e comercialização de qualquer substância que afete à saúde humana deve ser acompanhada de medidas necessárias para garantir a proteção suficiente do direito à saúde."

Repise-se que, quanto à legitimidade dos Estados e do DF para estabelecerem, por meio de lei, restrições quanto à comercialização e ao consumo de produtos com potencial risco à saúde e segurança dos consumidores, a jurisprudência do STF admite essa limitação. Entretanto, consigna-se que esta prerrogativa não pode implicar inobservância dos parâmetros estabelecidos pela União, sobretudo quando a restrição é parcial, como no projeto proposto:

"PECULIARIDADES LOCAIS. CUMPRIMENTO DOS DEVERES FUNDAMENTAIS DE PROTEÇÃO DOS DIREITOS À SAÚDE E DO CONSUMIDOR. SOLUÇÃO LEGISLATIVA RAZOÁVEL E PROPORCIONAL DO CONFLITO ENTRE OS DIREITOS FUNDAMENTAIS À SAÚDE E SEGURANÇA DO CONSUMIDOR E AS LIBERDADES INDIVIDUAIS E ECONÔMICAS FUNDAMENTAIS (LIVRE COMÉRCIO E LIVRE INICIATIVA). PRECEDENTES JUDICIAIS. 1. No modelo federativo brasileiro, estabelecidas pela União as normas gerais para disciplinar sobre proteção à saúde e responsabilidade por dano ao consumidor, aos Estados compete, além da supressão de eventuais lacunas, a previsão de normas destinadas a complementar a norma geral e a atender as peculiaridades locais, respeitados os critérios (i) da preponderância do interesse local, (ii) do exaurimento dos efeitos

dentro dos respectivos limites territoriais – até mesmo para se prevenirem conflitos entre legislações estaduais potencialmente díspares – e (iii) da vedação da proteção insuficiente.

(...)

18. Após deliberação das abordagens argumentativas identificadas no contexto decisório, o Plenário entendeu, por decisão unânime, que o **Estado não usurpa competência legislativa da União, no desenho da repartição legislativa concorrente, ao formular regras suplementares, cujo conteúdo normativo tenha sido objeto de disciplina na legislação federal, quando formula política pública mais efetiva no cumprimento dos deveres fundamentais de proteção**. Restaram definidas sete razões de decidir no referido precedente, quais sejam:

(i) o federalismo cooperativo e a incidência do princípio da subsidiariedade como baliza para o contorno dos limites da atuação legislativa estadual, em hipótese de competência concorrente;

(ii) a Lei Federal 9.294/1996 retira a possibilidade dos Estados e dos Municípios de legislar em forma a permitir a utilização de produtos fumígenos em circunstâncias diversas das por ela indicadas;

(iii) remanesce espaço para a atuação normativa dos Estados, de caráter mais restritivo, em razão dos aspectos característicos de cada ente federado;

(iv) a livre iniciativa, fundamento da ordem econômica constitucional, deve observar igualmente o princípio de defesa do consumidor, mesmo no contexto de repartição de competência concorrente;

(v) **legitimidade do estabelecimento de restrições quanto ao consumo de produtos que possam eventualmente representar risco à saúde;**

(vi) dever de observância ao imperativo de segurança pelos estabelecimentos comerciais que trabalham com produtos objetos da Lei 9.294/1996, em proteção aos consumidores e

(vii) o dever de fiscalização e proteção por parte dos proprietários e responsáveis de estabelecimentos comerciais da vigilância sanitária e defesa do consumidor, enquanto atuação cooperativa dos particulares, na consecução da tutela da ordem e da incolumidade pública.”

(ADI 4351 / PR – PARANÁ. Relator(a): Min. ROSA WEBER. Julgamento: 24/08/2020 Publicação: 17/09/2020).

Por fim, impende salientar que, apesar de o projeto de lei tangenciar aspectos relacionados ao direito comercial, cuja competência legislativa é privativa da União (art. 22, I, CF/88), não é este o seu escopo principal.

A respeito da constitucionalidade formal subjetiva, constata-se que se trata de matéria cuja iniciativa é geral ou comum, que é a regra prevista no art. 71, incisos I, II e III da LODF. Isso porque a matéria não se encontra relacionada no rol taxativo do art. 71, §1º de Lei Orgânica do DF, que delimita expressamente as hipóteses de iniciativa privativa do Governador. Outrossim, não se refere às hipóteses do art. 71, IV e V da LODF, pertinentes à iniciativa privativa da Defensoria Pública do DF e do Tribunal de Contas distrital.

Quanto à constitucionalidade formal objetiva, nota-se que a espécie legislativa designada, lei ordinária, é adequada à abordagem do tema, porquanto não há determinação expressa na Lei Orgânica para que seja disciplinado por Lei Complementar.

Sob outra perspectiva, é necessário analisar também a compatibilidade material do objeto do projeto de lei com o conteúdo da Constituição Federal e da Lei Orgânica do DF.

Em primeira análise, poder-se-ia questionar uma possível ofensa ao princípio da livre iniciativa uma vez que o projeto em questão restringe a comercialização de um produto no mercado. Todavia, é sabido que não há princípios absolutos, devendo a sua aplicação ser ponderada em consonância com os demais, de modo a se evitar a supressão demasiada de um em relação ao outro. Nesse contexto, é fundamental se observar o que dispõe a LODF acerca do assunto:

Art. 2º O Distrito Federal integra a união indissolúvel da República Federativa do Brasil e tem como valores fundamentais:

...

IV – os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

...

Art. 158. A ordem econômica do Distrito Federal, fundada no primado da valorização do trabalho e das atividades produtivas, em cumprimento ao que estabelece a Constituição Federal, tem por fim assegurar a todos existência digna, promover o desenvolvimento econômico com justiça social e a melhoria da qualidade de vida, observados os seguintes princípios:

I – autonomia econômico-financeira;

...

Parágrafo único. É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, **salvo nos casos previstos em lei**.

A vedação à comercialização do borax estabelecida pelo projeto se restringe aos casos em que o consumidor se enquadra no conceito de criança ou adolescente. Ressalvado esse público específico, a venda poderá ocorrer normalmente, sendo obrigatório apenas o dever de informação acerca dos riscos decorrentes do uso inadequado, conforme o art. 1º, §2º da proposição e o atendimento aos requisitos de notificação simplificada previstos na RDC 107/2016-ANVISA. Dessa forma, a limitação proposta mostra-se proporcional, sobretudo se considerarmos que o público-alvo da venda desse tipo de produto já é o público adulto, dadas as destinações específicas de seu uso.

Além disso, é necessário cotejar a aplicação do princípio da livre iniciativa com o princípio da proteção aos direitos da criança e ao adolescente, nos termos do art. 227, CF/88. No mesmo sentido é a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, ao declarar a constitucionalidade de lei estadual que intervém no domínio econômico com o fito de promover o exercício de direitos de segunda geração:

(...) 1. É certo que a ordem econômica na Constituição de 1.988 define opção por um sistema no qual joga um papel primordial a livre iniciativa. Essa circunstância não legitima, no entanto, a assertiva de que o Estado só intervirá na economia em situações excepcionais. 2. Mais do que simples instrumento de governo, a nossa Constituição enuncia diretrizes, programas e fins a serem realizados pelo Estado e pela sociedade. Postula um plano de ação global normativo para o Estado e para a sociedade, informado pelos preceitos veiculados pelos seus artigos 1º, 3º e 170. 3. A livre iniciativa é expressão de liberdade titulada não apenas pela empresa, mas também pelo trabalho. Por isso a Constituição, ao contemplá-la, cogita também da "iniciativa do Estado"; não a privilegia, portanto, como bem pertinente apenas à empresa. **4. Se de um lado a Constituição assegura a livre iniciativa, de outro determina ao Estado a adoção de todas as providências tendentes a garantir o efetivo exercício do direito à educação, à cultura e ao desporto [artigos 23, inciso V, 205, 208, 215 e 217 § 3º, da Constituição]. Na composição entre esses princípios e regras há de ser preservado o interesse da coletividade, interesse público primário** (grifou-se). 5. O direito ao acesso à cultura, ao esporte e ao lazer, são meios de complementar a formação dos estudantes. 6. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente. STF. Plenário. ADI 1950, Rel. Min. Eros Grau, julgado em 03/11/2005.

"3. Legitimidade da Lei n. 16.239/2009 do Estado do Paraná, que estabeleceu restrições quanto ao consumo de produtos com potencial risco à saúde e à segurança dos consumidores. Solução legislativa que atende o postulado da proporcionalidade, ao não impor restrições que violem o núcleo das liberdades individuais e econômicas fundamentais.

(Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente." (STF. Plenário. ADI 4351/PR, Rel. Min. Rosa Weber, julgado em 24/8/2020).

No entanto, ainda sobre o aspecto da constitucionalidade material, pode-se afirmar que a extensão da limitação proposta no projeto de lei a todos os "produtos que possuem em sua composição o ácido bórico" não se mostra proporcional. Isso porque, nesse caso, não haverá a manipulação do borax em si, mas apenas de um produto que terá a substância em sua composição, o qual possui, a priori, registro para a circulação e atende aos parâmetros de segurança pertinentes. Portanto, no que toca à norma contida no art. 1º, §1º do projeto de lei em tela, entendemos que há violação à constitucionalidade material por inobservância ao princípio da proporcionalidade, razão pela qual proporemos a supressão do dispositivo.

A respeito da norma contida no art. 2º da proposição em análise, entendemos que a fixação de sanções por regulamento administrativo viola o princípio da legalidade estrita. Destarte, proporemos emenda substitutiva com o fito de atribuir cogência à norma mediante remissão aos dispositivos penalizadores previstos na Lei Federal nº 8.078/90 (Código de Defesa do Consumidor).

Por fim, quanto aos aspectos da redação e da técnica legislativa, observamos que o articulado da proposição requer aprimoramento. Isso porque o art. 71 da LC 13/96 estabelece que:

“Art. 71. O parágrafo é a unidade complementar de articulação que expressa os pormenores necessários à apreensão do sentido do artigo ou as circunstâncias que ampliem ou restrinjam sua intenção.”

Nota-se, pois, que o §2º do art. 1º da proposição em tela não tem as características de unidade complementar, mas sim de unidade básica (artigo), uma vez que estabelece regra autônoma.

Além disso, deve-se observar o art. 97, §2º da LC 13/96:

“Art. 97. Revogação é a determinação, expressa ou tácita, contida em lei, que manda cessar a vigência de lei anterior.

(...)

§ 2º É dispensada a cláusula revogatória da lei cuja matéria não tenha sido disciplinada anteriormente.”

Com efeito, constata-se que a matéria objeto desta proposição ainda não foi disciplinada no ordenamento distrital, sendo desnecessária a fixação da cláusula revogatória contida no art. 4º.

Por estes motivos, apresentaremos substitutivo, consoante art. 147, §2º do Regimento Interno desta Casa de Leis[2].

Por todo o exposto, nosso voto é pela **ADMISSIBILIDADE** do Projeto de Lei nº 1.253, de 2020, na forma do substitutivo anexo, ao qual incorporaremos os aprimoramentos exigidos pelos ditames da constitucionalidade material anteriormente apontados.

Sala das Comissões, em

DEPUTADO REGINALDO SARDINHA
Presidente

DEPUTADO DANIEL DONIZET
Relator

[1] Disponível em: <http://antigo.anvisa.gov.br/documents/111215/117782/a16.pdf/edcdc8f1-88d9-4303-93b0-3e915b38af8a>. Acesso em 16/11/2020.

[2] “Art. 147. (...)

(...)

§ 2º A apresentação de substitutivo por comissão constitui atribuição da que for competente para emitir parecer sobre o mérito da proposição principal, exceto quando se destinar a aperfeiçoar a redação e a técnica legislativa, caso em que a iniciativa será da Comissão de Constituição e Justiça.”



Deputado(a) Distrital, em 01/12/2020, às 15:10, conforme Art. 22, do Ato do Vice-Presidente nº 08, de 2019, publicado no Diário da Câmara Legislativa do Distrito Federal nº 214, de 14 de outubro de 2019.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site:

http://sei.cl.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0

Código Verificador: **0276264** Código CRC: **FF590A7B**.

Praça Municipal, Quadra 2, Lote 5, 3º Andar, Gab 15 – CEP 70094-902 – Brasília-DF – Telefone: (61)3348-8152
www.cl.df.gov.br - dep.danieldonizet@cl.df.gov.br

00001-00035872/2020-12

0276264v4