



Lido no expediente
037 ^a Sessão de 27/04/22
Às Comissões de:
(5) JUSTIÇA
(11) FINANÇAS
(25) SAÚDE
()
Secretário

PROJETO DE LEI PL./0094.1/2022

Altera a Lei nº 6.320, de 20 de dezembro de 1983, para estabelecer medidas de regularização sanitária de alimentos e dá outras providências

Ao Expediente da Mesa

Em 27/04/22

Deputado Ricardo Alba

1º Secretário

Art. 1º. A Lei nº 6.320, de 20 de dezembro 1983, passa a vigorar acrescida do Art. 30-A, com a seguinte redação:

Art. 30-A. O alimento e/ou bebida em desconformidade com obrigações sanitárias ou de qualquer outra natureza, inclusive tributárias, mas que apresente segurança ao consumo, será retido para regularização pelo prazo máximo de 30 (trinta) dias ou até o seu vencimento, o que ocorrer primeiro.

§ 1º. Regularizadas as desconformidades, o alimento e/ou bebida será restituída imediatamente ao proprietário.

§ 2º. Não havendo regularização no prazo do *caput*, e estando a mercadoria dentro do prazo de validade, será destinada à Assistência Social do Estado, a depender de controle de qualidade feito por órgão competente que ateste a segurança para o consumo.

§ 3º. Na forma do § 2º, a mercadoria poderá ser destinada à Assistência Social do Município onde ocorreu a apreensão, a



critério da pasta estadual e com a concordância da pasta municipal, levando em conta a logística de manejo e transporte da mercadoria.

§ 4º. Somente em não havendo regularização no prazo do *caput*, e estando a mercadoria fora do prazo de validade, ou sendo atestada falta de segurança para o consumo pelo órgão competente, a mercadoria será inutilizada.

Art. 2º. A Lei nº 6.320, de 20 de dezembro 1983, passa a vigorar acrescida do Art. 52-A, com a seguinte redação:

Art. 52-A - É vedada a destruição, inutilização ou descarte sumário ou de ofício por parte das autoridades descritas no Art. 52 de alimento e/ou bebida que se enquadre no disposto pelo Art. 30-A, sob pena de responsabilização funcional.

Art. 3º. Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala das Sessões,

Dep. Bruno Souza



JUSTIFICATIVA

Com fundamento no Art. 50 da Constituição do Estado de Santa Catarina, tenho a honra de submeter à Vossas Excelências o presente projeto de Lei, que estabelece medidas de regularização sanitária e estabelece outras providências.

Assistimos no mês de agosto de 2020 o descarte de toneladas de camarões catarinenses¹ no Estado do Espírito Santo, por conta de irregularidades documentais².

Trata-se de um ato absolutamente desconectado da realidade, o país onde 20% da população vive com renda semelhante àquela de Serra Leoa não pode se dar o luxo de destruir alimentos por falhas do empreendedor na navegação pelo mar de burocracia.



Embora o episódio tenha se dado em outro estado da federação, não faltam exemplos de atitudes semelhantes aqui em Santa Catarina, como o ocorrido em Seara, no ano de 2019. Na ocasião, 30 kg de queijos artesanais participantes de um concurso foram jogados no lixo³ por falta de regulamentação do produto. Em

¹ <http://www.seafoodbrasil.com.br/camarao-descartado-no-es-muito-a-esclarecer>

² <https://www.agazeta.com.br/es/cotidiano/duas-toneladas-de-camarao-sao-jogadas-no-lixo-em-cachoeiro-de-itapemirim-0820>

³ <https://www.nsctotal.com.br/noticias/queijos-sao-destruidos-apos-concurso-sem-degustacao-em-seara>



nome da segurança dos jurados do concurso de degustação, estes foram impedidos de comer os laticínios, devendo julgá-los apenas pela aparência e odor.

Para evitar que tais situações se repitam no futuro, foi apresentado o PL./0291.4/2020, por este Deputado, com os dispositivos presente na presente proposição e alguns mais. O projeto, no entanto, obteve parecer contrário da Comissão de Constituição e Justiça, com base nas manifestações governamentais.

Entretanto, é necessário pontuar que, à época, a manifestação da Procuradoria-Geral do Estado (anexa), base para a declaração de inconstitucionalidade da proposição por parte da CCJ, teve como conclusão a constitucionalidade de alguns dispositivos, nos seguintes termos:

Ementa: Pedido de diligência. Projeto de Lei no 291.4/2020, que "Altera a Lei no 6.320, de 20 de dezembro de 1983, para estabelecer medidas de regularização sanitária de alimentos e dá outras Providências".
Competência concorrente dos entes federados para legislar sobre produção e consumo, proteção do meio ambiente e proteção e defesa da saúde (art.24, incisos V, VI e XII, da CF/88 e art.10, incisos V, VI e XII, da CE/SC). Inexistência de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo. Arts. 1º e 4º do PL. Ausência de vícios de inconstitucionalidade e ilegalidade. Art. 2º do PL. "Direito" do empreendedor em escolher a norma sanitária a seu critério. Violação aos arts. 2º e 3º da LINDB. Princípio constitucional da isonomia (art. 5º, caput, da CF/88). Inconstitucionalidade. Art. 3º do PL. Mera indicação do número de inscrição do produtor no Registro Geral de Atividade Pesqueira como documento hábil a comprovar a origem do pescado. Violação à Instrução Normativa Interministerial MAPA/MPA no 4/2014. Em matéria afeta à proteção ao meio ambiente e à saúde pública, é dado aos Estados estabelecerem, no âmbito da competência concorrente, normas mais protetivas, e não, a contrario sensu, flexibilizar as disposições normativas federais. Jurisprudência do STF. Inconstitucionalidade.

Nesse sentido, extrai-se da manifestação o seguinte trecho:



*Assim, diante do contexto constitucional e infraconstitucional exposto, e adotando-se uma postura deferente em relação à opção realizada pelo Poder Legislativo, **não se vislumbram vícios de Inconstitucionalidade e/ou de ilegalidade nos artigos 1º e 4º do projeto de lei em esboço.** Entretanto, em que pese o nobre intuito da proposição legislativa, entende-se que mesma sorte não socorre os artigos 2º e 3º do projeto de lei ora em apreço, conforme será demonstrado.*

Em que pese a referida manifestação pela constitucionalidade parcial do projeto, o mesmo recebeu parecer pela contrariedade integral e acabou arquivado na data de 21/07/2021.

Infelizmente, com a ausência de modificação das normas, tivemos episódios tão lamentáveis quanto esses em nosso querido Estado. No dia 29 de março, 5 toneladas de alimentos foram jogados no lixo em operação em Balneário Camboriú⁴, onde uma peixaria em um bairro com grande quantidade de pescadores artesanais teve apreendido e descartado todo o seu estoque.

O episódio rememora também a ocasião em que uma família em Videira teve todo o seu estoque de produtos alimentícios incinerados pela ausência de um selo⁵. Em um país onde 116 milhões de pessoas vivem algum nível de insegurança alimentar, com ao menos 19 milhões passando fome, essas cenas enjoam, indignam, e não podem ser toleradas; algo precisa ser feito. Colegas Deputados, nós precisamos fazer algo.

⁴<https://www.ojanelao.com/mais-de-5-toneladas-de-produtos-alimenticios-sao-confiscados-e-jogados-no-lixo-em-balneario-camboriu/>

⁵<https://ndmais.com.br/meio-ambiente/agricultor-tem-100-kg-de-queijo-e-40-kg-de-salame-jogados-for-a-em-sc/>





Diante desse cenário, decidi reapresentar a proposição, com a retirada dos arts. 2º e 3º, a fim de corrigir as inconstitucionalidade apontadas, e contando assim com o parecer pela constitucionalidade já emitido pela PGE-SC, conforme acima destacado.



Além disso, acatando sugestão da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social, que emitiu parecer favorável ao projeto acompanhada de parecer da Consultoria Jurídica, foi incluída a possibilidade de destinação dos alimentos à Prefeitura Municipal, a fim de facilitar a logística dos alimentos, bem como a mudança de alguns termos em atenção às demais diligências do projeto, evitando outros questionamentos pontuais de legalidade.

Inclusão do Art. 30-A

Cria mecanismo de regularização de alimentos e bebidas para consumo humano, de modo a permitir que o proprietário de produto próprio ao consumo, mas em desconformidade com questões documentais tenha o prazo de 30 dias ou até o vencimento do produto para regularizá-lo, sem que ocorra o descarte do produto de forma sumária.

Inclusão do Art. 52-A

O Art. 52-A, por sua vez, proíbe a autoridade sanitária de proceder o descarte sanitário de produto alimentício, quando presente a situação do Art. 30-A.

Aspectos Formais e de Interesse Público da Proposição

A proposição não se inclui naqueles casos reservados ao Poder Executivo, previstos no Art. 50, § 2º, da Constituição Catarinense, sendo possível sua apresentação por Deputado Estadual.

Em relação aos aspectos orçamentários e financeiros, conforme disposição da Lei de Responsabilidade Fiscal, verifica-se a inexistência de criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental, dispensado o cumprimento das exigências do Art. 16, LRF, a saber: estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes, e declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação com as leis orçamentárias.



Finalmente, é importante destacar os impactos no interesse público de caráter primário e secundário. A forma primária trata das ações governamentais em benefício da coletividade, neste projeto, se traduz pela do trabalho e da livre iniciativa, todos objetivos da República Federativa do Brasil.

Já a forma secundária de interesse público traz à discussão os custos das proposições. Conforme já analisado, não há qualquer impacto orçamentário da entrada em vigor desta Lei, de forma que está atendido o interesse público de forma plena através desta proposição.

Ante o exposto, tendo em vista o caráter relevante da proposição, requiro aos meus pares sua aprovação.

Sala das Sessões,

Dep. Bruno Souza



ESTADO DE SANTA CATARINA
SECRETARIA DE ESTADO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL
GABINETE DA SECRETÁRIA



INFORMAÇÃO GABS/SDS nº 03/2020

Florianópolis, 06 de outubro de 2020.

Referência: Processo SCC 13900/2020

Senhora Secretária,

Cumprimentando-a cordialmente, em resposta ao Ofício nº 1182/CC-DIAL-GEMAT, referente ao Processo SCC 13900/2020, o qual solicita o exame e a emissão de parecer a respeito do Projeto de Lei nº 0291.4/2019, que “Altera a Lei nº 6.320, de 20 de dezembro de 1983, para estabelecer medidas de regularização sanitária de alimentos e dá outras providências”, oriundo da Comissão de Constituição e Justiça da Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina (ALESC), informamos que:

A Lei Complementar Estadual nº 741, de 12 de junho de 2019, artigo 34, inciso III, estabeleceu a Secretaria de Estado do Desenvolvimento Social – SDS como responsável por formular e coordenar as políticas estaduais de assistência social, direitos humanos, migração e segurança alimentar e nutricional.

A Coordenadoria de Segurança Alimentar e Nutricional tem como atribuição garantir aos cidadãos que vivem em situação de insegurança alimentar e nutricional o acesso aos alimentos e à água em quantidade e regularidade suficientes.

Segundo a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional – LOSAN (Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006), por Segurança Alimentar e Nutricional – SAN entende-se a realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis.

O direito a uma alimentação adequada está expresso no pacto firmado na Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas por meio dos Objetivos



ESTADO DE SANTA CATARINA
SECRETARIA DE ESTADO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL
GABINETE DA SECRETÁRIA
CONSULTORIA JURÍDICA



Parecer nº 228/20

Florianópolis, 07 de outubro de 2020.

Ementa: Pedido de Diligência ao Projeto de Lei nº 0291.4/2020. "Altera a Lei nº 6.320, de 20 de dezembro de 1983, para estabelecer medidas de regularização sanitária de alimentos e dá outras providências". Manifestação da Assessora de Gabinete (GABS/SDS). PL não apresenta contrariedade ao interesse público. Necessidade da manifestação da Secretaria de Estado da Saúde - Vigilância Sanitária.

I - DOS FATOS:

Com fulcro no art.7º, inciso I, do Decreto nº 2.382/2014, os autos do Processo digital nº SCC 13900/2020, foram remetidos a esta Pasta através do **Ofício nº 1182/CC-DIAL-GEMAT**, procedente da Diretoria de Assuntos Legislativos da Casa Civil, que solicitava o exame e a emissão de parecer a respeito do **Projeto de Lei nº 0291.4/2020**, aprovado pela Assembleia Legislativa, de origem parlamentar, que "*Altera a Lei nº 6.320, de 20 de dezembro de 1983, para estabelecer medidas de regularização sanitária de alimentos e dá outras providências*".

É o breve relato dos fatos, passemos ao mérito.

II - DO MÉRITO:

O Pedido de Diligência é disciplinado pelo Regimento Interno da ALESC nos arts. 71, VII e XIV, 176, X, 196, e pelo Decreto nº 2.382/2014 que, no tocante aos projetos de lei, estabelece que as respostas às solicitações de diligência pelas Comissões devem atender aos quesitos formulados ou às solicitações de manifestação contidas na diligência, tramitar instruídas de **parecer jurídico**, e ser apresentadas em meio físico e digital, conforme disposto no seu art. 19, §º 1º, I, II, e III.

Em se tratando de processo legislativo, caberá à Secretária de Estado do Desenvolvimento Social a manifestação acerca da existência ou não de contrariedade ao interesse público em autógrafo (art. 17, II, do Decreto nº 2.382/2014), bem como responder a todos os **pedidos de diligências** oriundos pela ALESC, observados o disposto em seu Regimento Interno e no Decreto nº 2.382/2014, não lhe cabendo examinar a constitucionalidade das proposições, visto tratar-se de competência atribuída à Comissão de Constituição e Justiça da ALESC e à Procuradoria Geral do Estado - PGE.



ESTADO DE SANTA CATARINA
SECRETARIA DE ESTADO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL
GABINETE DA SECRETÁRIA
CONSULTORIA JURÍDICA



O Pedido de Diligências ao Projeto de Lei nº 0291.4/2020 visa obter a manifestação desta Secretaria de Estado do Desenvolvimento Social, órgão estadual competente para formular e coordenar as políticas estaduais de segurança alimentar e nutricional nos termos do art. 34, III, da Lei Complementar nº 741/2019.

Ante a pertinência temática, esta Secretaria encaminhou o processo para análise da Coordenadoria de Segurança Alimentar e Nutricional desta pasta e, em virtude da titular se encontrar em gozo de férias, a Assessora de Gabinete se manifestou **favorável** à promulgação do Projeto de Lei, conforme aqui se transcreve:

Informação GABS/SDS nº 003/2020

[...]

A Coordenadoria de Segurança Alimentar e Nutricional tem como atribuição garantir aos cidadãos que vivem em situação de insegurança alimentar e nutricional o acesso aos alimentos e à água em quantidade e regularidade suficientes.

Segundo a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional – LOSAN (Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006), por Segurança Alimentar e Nutricional – SAN entende-se a realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis.

O direito a uma alimentação adequada está expresso no pacto firmado na Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas por meio dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – ODS 2, que enuncia: “Acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar, melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável. Nesse objetivo, combate-se diretamente a fome, condição que obsta qualquer possibilidade de vida digna, e promove-se a agricultura de pequenos produtores voltada para a alimentação”.

Observa-se que o Projeto de Lei nº 0291.4/2020, artigo 30-Aº em § 2º, expõe que não havendo regularização no prazo do caput, e estando a mercadoria dentro do prazo de validade, será destinada à Secretaria responsável pela Assistência Social do Estado, a depender de controle de qualidade feito pela Vigilância Sanitária que ateste a segurança para o consumo.

Todavia e considerando a logística necessária para cumprir o parágrafo supracitado, sugerimos que as mercadorias sejam destinadas:

- à Assistência Social do município catarinense onde ocorreu a apreensão, quando o mesmo possuir condições de absorver a quantidade;



ESTADO DE SANTA CATARINA
SECRETARIA DE ESTADO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL
GABINETE DA SECRETÁRIA
CONSULTORIA JURÍDICA



- à Assistência Social do Estado quando a quantidade for superior a capacidade do município em despender os alimentos antes que se tornem inapropriados para consumo. (grifou-se)

Desta feita, ante o exposto, não vemos contrariedade ao interesse público do Projeto de Lei nº 0291.4/2020, que "Altera a Lei nº 6.320, de 1983, para estabelecer medidas de regularização sanitária de alimentos e adota outras providências", desde que observados os apontamentos de destinação realizados por esta Secretaria.

Atenciosamente,

KARINA GONÇALVES EUZÉBIO
Assessora de Gabinete

Esta Consultoria Jurídica corrobora a manifestação favorável da Assessora de Gabinete, entretanto, não obstante o mérito da proposta, verifica-se imprescindível a análise do PL pela Vigilância Sanitária, vinculada à Secretária de Estado da Saúde, haja vista a criação de ações sob sua competência.

Segundo a justificativa apresentada pelo autor do PL, a iniciativa visa permitir que o proprietário de alimentos e bebidas próprios para o consumo, mas em desconformidade com questões documentais, possam regularizá-la dentro do prazo legal, sem que o ocorra o descarte do produto de forma sumária, o que, segundo o Deputado, "trata-se de um ato absolutamente desconectado da realidade".

Verifica-se, portanto, que a proposta oriunda da Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina mostra-se pertinente e não contraria o interesse público, visto que pretende evitar o descarte e desperdício de alimentos e bebidas aptos ao consumo humano.

Considerando que a manifestação desta Consultoria Jurídica se limita à existência ou não de contrariedade ao interesse público, nos termos do art. 17, inciso II, e art. 18, do Decreto nº 2.382/14, conclui-se que o Projeto de Lei nº 0512.9/2019 **não apresenta contrariedade ao interesse público.**

III - DA CONCLUSÃO:

À vista do exposto, entende-se que o **Projeto de Lei nº 0291.4/2020**, que "Altera a Lei nº 6.320, de 20 de dezembro de 1983, para estabelecer medidas de regularização sanitária de alimentos e dá outras providências", é pertinente e não apresenta contrariedade ao interesse público, encontrando-se bem instruído e apto a ser restituído à Assembleia Legislativa, nos termos do artigo 19 do Decreto nº 2.382/2014.

Florianópolis, 07 de outubro de 2020.

Patrícia Dziedicz
Consultora Jurídica
OAB/SC nº 27.150



ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA



PARECER Nº 161/21-PGE

Florianópolis, data da assinatura digital.

Processo: SCC 7409/2021

Assunto: Pedido de diligência no Projeto de Lei nº 291.4/2020

Origem: Casa Civil (CC)

Interessada: Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina (Alesc)

Ementa: Pedido de diligência. Projeto de Lei nº 291.4/2020, que "Altera a Lei nº 6.320, de 20 de dezembro de 1983, para estabelecer medidas de regularização sanitária de alimentos e dá outras providências". Competência concorrente dos entes federados para legislar sobre produção e consumo, proteção do meio ambiente e proteção e defesa da saúde (art. 24, incisos V, VI e XII, da CF/88 e art. 10, incisos V, VI e XII, da CE/SC). Inexistência de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo. Arts. 1º e 4º do PL. Ausência de vícios de inconstitucionalidade e ilegalidade. Art. 2º do PL. "Direito" do empreendedor em escolher a norma sanitária a seu critério. Violação aos arts. 2º e 3º da LINDB. Princípio constitucional da isonomia (art. 5º, caput, da CF/88). Inconstitucionalidade. Art. 3º do PL. Mera indicação do número de inscrição do produtor no Registro Geral de Atividade Pesqueira como documento hábil a comprovar a origem do pescado. Violação à Instrução Normativa Interministerial MAPA/MPA nº 4/2014. Em matéria afeta à proteção ao meio ambiente e à saúde pública, é dado aos Estados estabelecerem, no âmbito da competência concorrente, normas mais protetivas, e não, a contrario sensu, flexibilizar as disposições normativas federais. Jurisprudência do STF. Inconstitucionalidade.

Senhora Procuradora-Chefe da Consultoria Jurídica,

I – RELATÓRIO

Por meio do Ofício nº 464/CC-DIAL-GEMAT, de 16 de abril de 2021, a Casa Civil, através da Diretoria de Assuntos Legislativos, solicitou o exame e a emissão de parecer por esta Procuradoria sobre o Projeto de Lei nº 291.4/2020, de origem parlamentar, que "Altera a Lei nº 6.320, de 20 de dezembro de 1983, para estabelecer medidas de regularização sanitária de alimentos e dá outras providências", **exclusivamente no tocante à constitucionalidade e legalidade da matéria em discussão.**

O referido encaminhamento objetiva atender a pedido de diligência da



**ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA**



Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina (ALESC), contido no Ofício GPS/DL/0253/2021.

Eis o teor do Projeto de Lei em questão:

Art. 1º A Lei nº 6.320, de 20 de dezembro de 1983, passa a vigorar acrescida do Art. 30-A, com a seguinte redação:

Art. 30-A - O alimento e/ou bebida em desconformidade com obrigações sanitárias ou de qualquer outra natureza, inclusive tributárias, mas que apresente segurança ao consumo será retido para regularização pelo prazo máximo de 30 (trinta) dias ou até o seu vencimento, o que ocorrer primeiro.

Parágrafo único - regularizadas as desconformidades, o alimento e/ou bebida será restituída imediatamente ao proprietário.

§2º Não havendo regularização no prazo do *caput*, e estando a mercadoria dentro do prazo de validade, será destinada à Secretaria responsável pela Assistência Social do Estado, a depender de controle de qualidade feito pela Vigilância Sanitária que ateste a segurança para o consumo.

§3º Não havendo regularização no prazo do *caput*, estando a mercadoria fora do prazo de validade, ou sendo atestada falta de segurança para o consumo pela Vigilância Sanitária, será destruída.

Art. 2º A Lei nº 6.320, de 20 de dezembro de 1983, passa a vigorar acrescida do Art. 30-B, com a seguinte redação:

Art. 30-B - É direito da pessoa descrita no Art. 30 seguir norma sanitária a seu critério, quando houver conflito de normas sanitárias de diferentes naturezas ou não, inclusive entre as municipais, estaduais ou federais, mesmo que seja uma superior a outra.

Art. 3º A Lei nº 6.320, de 20 de dezembro de 1983, passa a vigorar acrescida do Art. 30-C, com a seguinte redação:

Art. 30-C - Constitui documento hábil para comprovação da origem do pescado, sem prejuízo de outros, aquele que indique o número de inscrição do produtor no Registro Geral de Atividade Pesqueira.

Art. 4º A Lei nº 6.320, de 20 de dezembro de 1983, passa a vigorar acrescida do Art. 52-A, com a seguinte redação:

Art. 52-A - É vedada a destruição, inutilização ou descarte sumário ou de ofício por parte das autoridades descritas no Art. 52 de alimento e/ou bebida que se enquadre no disposto pelo Art. 30-A, sob pena de responsabilização funcional.

Art. 5º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Colhe-se da justificativa do parlamentar proponente que "Assistimos no mês de agosto de 2020 o descarte de toneladas de camarões catarinenses no Estado do Espírito Santo, por conta de irregularidades documentais. Trata-se de um ato absolutamente desconectado da realidade, o país onde 20% da população vive com



**ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA**



renda semelhante àquele de Serra Leoa não pode se dar o luxo de destruir alimentos por falhas do empregador na navegação pelo mar de burocracia. Embora o episódio tenha se dado em outro estado da federação, não faltam exemplos de atitudes semelhantes aqui em Santa Catarina, como o ocorrido em Seara, no ano passado. Na ocasião, 30kg de queijos artesanais participantes de um concurso foram jogados no lixo por falta de regulamentação do produto. (...)"

É o breve relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Conforme se infere do teor do projeto de lei em questão, de iniciativa parlamentar, pretende-se, em síntese, alterar a Lei Estadual nº 6.320/1983, a qual dispõe sobre normas gerais de saúde no âmbito do Estado de Santa Catarina, estabelecendo, dentre outros, medidas de regularização sanitária de alimentos.

Sobre o tema, cumpre mencionar que a competência para legislar sobre produção e consumo, proteção do meio ambiente, bem como sobre proteção e defesa da saúde é concorrente entre os entes federativos (art. 24, incisos V, VI e XII, da CF/88 e art. 10, incisos V, VI e XII, da CE/SC).

Nesse sentido, compete à União o estabelecimento das normas gerais e aos Estados a suplementação da legislação federal, de acordo com suas peculiaridades regionais (art. 24, §§1º e 2º da CF/88 e art. 10, §1º da Constituição do Estado), salvo se inexistir lei federal sobre normas gerais, ocasião em que os Estados exercerão competência legislativa plena, a fim de atender a suas peculiaridades (art. 24, §3º, da CF/88 e art. 10, §2º, da CE/SC).

No tocante à competência legislativa concorrente, assim entende o Excelso Supremo Tribunal Federal (STF):

(...) O art. 24 da CF compreende competência estadual concorrente não cumulativa ou suplementar (art. 24, § 2º) e competência estadual concorrente cumulativa (art. 24, § 3º). Na primeira hipótese, existente a lei federal de normas gerais (art. 24, § 1º), poderão os Estados e o Distrito Federal, no uso da competência suplementar, preencher os vazios da lei federal de normas gerais, a fim de afeiçoá-la às peculiaridades locais (art. 24, § 2º); na segunda hipótese, poderão os Estados e o Distrito Federal, inexistente a lei federal de normas gerais, exercer a competência legislativa plena "para atender a suas peculiaridades" (art. 24, § 3º). Sobrevindo a lei federal de normas gerais, suspende esta a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário (art. 24, § 4º). [ADI 3.098, rei. min. Carlos Velloso, j. 24-11-2005, P, DJ de 10-3-2006.] (...) (ADI 2.818, rei. min. Dias T -5- 2013).

Ademais, cumpre salientar que, à luz do entendimento do Supremo Tribunal Federal, que reconhece, no âmbito da repartição de competências, a existência do



**ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA**



princípio da subsidiariedade, o qual impõe deferência aos legisladores regionais e locais, prestigiando o pluralismo político, só haverá inconstitucionalidade sob esse aspecto se a lei editada pela União expressamente excluir a atribuição legislativa dos entes periféricos.

Nesse diapasão, transcreve-se a jurisprudência do STF:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. LEI MUNICIPAL 4.253/85 DO MUNICÍPIO DE BELO HORIZONTE. PREVISÃO DE IMPOSIÇÃO DE MULTA DECORRENTE DA EMISSÃO DE FUMAÇA ACIMA DOS PADRÕES ACEITOS. ALEGAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OFENSA À REGRA CONSTITUCIONAL DE REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS FEDERATIVAS. INOCORRÊNCIA. NORMA RECEPCIONADA PELO TEXTO VIGENTE. RECURSO EXTRAORDINÁRIO A QUE SE NEGA PROVIMENTO.

1. Nos casos em que a dúvida sobre a competência legislativa recai sobre norma que abrange mais de um tema, deve o intérprete acolher interpretação que não tolha a competência que detêm os entes menores para dispor sobre determinada matéria (presumption against preemption).

2. Porque o federalismo é um instrumento de descentralização política que visa realizar direitos fundamentais, se a lei federal ou estadual claramente indicar, de forma adequada, necessária e razoável, que os efeitos de sua aplicação excluem o poder de complementação que detêm os entes menores (clear statement rule), é possível afastar a presunção de que, no âmbito regional, determinado tema deve ser disciplinado pelo ente menor.

3. Na ausência de norma federal que, de forma nítida (clear statement rule), retire a presunção de que gozam os entes menores para, nos assuntos de interesse comum e concorrente, exercerem plenamente sua autonomia, detêm Estados e Municípios, nos seus respectivos âmbitos de atuação, competência normativa.

4. Recurso extraordinário a que se nega provimento.

(RE 194704, Relator(a): CARLOS VELLOSO, Relator(a) p/ Acórdão: EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 29/06/2017, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-261 DIVULG 16-11-2017 PUBLIC 17-11-2017) (grifo nosso)

COMPETÊNCIA NORMATIVA – SAÚDE E MEIO AMBIENTE. A competência normativa é concorrente, não cabendo afastá-la mediante submissão estrita a normas federais. (...) se a Assembleia Constituinte estabeleceu haver interesse dos Estados no tocante à saúde, produção e consumo, proteção e responsabilidade por danos ao meio ambiente – artigo 24, incisos VI, VIII e XII, da Carta Federal –, descabe ao ente federado recusar-se ao implemento das providências pertinentes pelos meios próprios. (ADI 2.303, rel. min. Marco Aurélio, j. 5-9-2018, P, DJE de 11-11-2020.)

Estabelecidas referidas premissas acerca da repartição de competências federativas, destaca-se que inexistente norma federal que exclua, de maneira nítida, a competência legislativa dos Estados-membros para dispor acerca da regularização sanitária de alimentos, respeitadas as diretrizes federais.



**ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA**



Em complemento, importante salientar que é competência administrativa comum da União, Estados, Distrito Federal e Municípios zelar pela saúde e assistência pública, bem como proteger o meio ambiente (art. 23, incisos II e VI, da CF/88 e art. 9º, incisos II e VI, da CE/SC).

Nesse sentir, frisa-se que existe, em âmbito federal, o Decreto-Lei nº 986/1969, o qual institui normas básicas sobre alimentos e que prevê, em seu artigo 29, inciso II, a competência estadual para fiscalizar os alimentos produzidos ou expostos à venda na sua respectiva área de jurisdição. Nos termos do seu art. 1º e 29, II:

Art 1º A defesa e a proteção da saúde individual ou coletiva, no tocante a alimentos, desde a sua obtenção até o seu consumo, serão reguladas em todo território nacional, pelas disposições dêste Decreto-lei.

Art 29. A ação fiscalizadora será exercida: (...)

II - Pela autoridade **estadual** ou municipal, dos Territórios ou do Distrito Federal nos casos de alimentos produzidos ou expostos à venda na área da respectiva jurisdição. (grifo nosso)

Ainda, também sobre o tema, há a Lei Federal nº 6.437/1977, a qual configura infrações à legislação sanitária federal e estabelece regras para a inutilização de produtos e a Lei Federal nº 1.283/1950, que dispõe sobre a inspeção industrial e sanitária dos produtos de origem animal, e que prevê, em seu artigo 12, que os Estados poderão legislar supletivamente acerca da matéria.

Consoante art. 12 da Lei Federal 1.283/1950:

Art 12. Ao Poder Executivo da União cabe também expedir o regulamento e demais atos complementares para fiscalização sanitária dos estabelecimentos, previstos na alínea c do art. 4º desta lei. **Os Estados, os Territórios e o Distrito Federal poderão legislar supletivamente sôbre a mesma matéria.** (grifo nosso)

Em adição, nos termos da Lei Federal nº 7.889/1989, a prévia inspeção sanitária de produtos de origem animal é também de competência dos Estados, nos termos da competência administrativa comum constitucionalmente atribuída em zelar pela saúde pública. Senão vejamos:

Art. 1º A prévia inspeção sanitária e industrial dos produtos de origem animal, de que trata a Lei nº 1.283, de 18 de dezembro de 1950, é da competência da União, dos **Estados**, do Distrito Federal e dos Municípios, nos termos do **art. 23, inciso II, da Constituição.** (grifo nosso)

Posto isso, conclui-se que possuem os Estados-membros competência



**ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA**



legislativa sobre o tema.

Ademais, verifica-se que a presente proposição legislativa não se enquadra em nenhuma das hipóteses para as quais se exige a iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, previstas no §1º do art. 61 da Constituição Federal e reproduzidas, em razão do princípio da simetria, pelo § 2º art. 50 da Constituição Estadual.

Nos termos da jurisprudência pacífica do Supremo Tribunal Federal:

As hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão previstas, em *numerus clausus*, no art. 61 da Constituição do Brasil – matérias relativas ao funcionamento da administração pública, notadamente no que se refere a servidores e órgãos do Poder Executivo. Precedentes. (ADI 3.394, rel. min. Eros Grau, j. 2-4-2007, P, DJE de 15-8-2008.)

Em complemento, acerca da constitucionalidade material, vislumbra-se que o legislador catarinense realizou juízo de ponderação em abstrato entre, de um lado, a livre iniciativa (art. 1º, IV e art. 170, *caput* e parágrafo único, da CF/88) e, do outro, interesses eventualmente colidentes. O legislador, naturalmente, dispõe de uma margem de escolha para realizar essa ponderação, pois ele não é um mero executor de decisões já integralmente contidas na Constituição.

Como bem apontam Daniel Sarmento e Cláudio Pereira de Souza Neto [1], *"numa democracia, quem tem a primazia na ponderação é o legislador que, ao regulamentar as mais diferentes matérias, deve levar em consideração as exigências decorrentes de normas e valores constitucionais por vezes conflitantes"*.

Assim, diante do contexto constitucional e infraconstitucional exposto, e adotando-se uma postura deferente em relação à opção realizada pelo Poder Legislativo, não se vislumbram vícios de inconstitucionalidade e/ou de ilegalidade nos artigos 1º e 4º do projeto de lei em esboço.

Entretanto, em que pese o nobre intuito da proposição legislativa, entende-se que mesma sorte não socorre os artigos 2º e 3º do projeto de lei ora em apreço, conforme será demonstrado.

Preliminarmente, cumpre frisar que a violação, por lei estadual, de uma norma geral editada pela União representa vício de inconstitucionalidade e não mera ilegalidade. O desrespeito à Constituição resulta não da contrariedade à lei federal, mas da extrapolação do exercício de competências federativas.

Essa é, inclusive, a atual jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, da qual se colaciona o seguinte precedente:

(...) 2. Existência de conflito de índole constitucional. A apreciação da compatibilidade entre a legislação geral federal e as normas estaduais editadas sob o pálio da competência concorrente reflete nítida situação de conflito legislativo de índole constitucional, ensejando a análise eventual ofensa direta às regras constitucionais de repartição da



**ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA**



competência legislativa. (...) (ADI 3336, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 14/02/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-047 DIVULG 05-03-2020 PUBLIC 06-03-2020)

É também o que explica André Ramos Tavares^[2], nestas palavras:

Se a União edita norma que não é nacional, mas sim federal, os demais entes federativos não estão subordinados a seu comando. Contudo, pode ocorrer, por exemplo, que a matéria seja de competência dos Estados, ou dos Municípios, e que a União Federal resolva editar a norma. Nesse caso, houve desrespeito às regras de competência da Constituição. Não se pode falar em ilegalidade da lei federal em relação à estadual ou à municipal, da mesma maneira que não se poderia falar em ilegalidade da lei municipal que desrespeitasse a competência da lei federal ou estadual, ou em ilegalidade de lei estadual que desrespeitasse matéria própria de lei federal. [...] A regra é a seguinte: sempre que houver delimitação de âmbitos próprios (distintos) de competência, a violação importa em inconstitucionalidade, e não em ilegalidade, porque no caso não há subordinação de uma norma à outra, antes se encontrando no mesmo nível e devendo, ambas, obediência direta à Constituição. As diferentes leis, no caso, haurem sua validade diretamente da Constituição, e não da lei que resulta contrariada.

Estabelecida referida premissa, verifica-se que o artigo 2º do Projeto de Lei nº 291.4/2020 busca prever que toda pessoa que produza, fabrique, comercie, transporte, manipule, armazene ou coloque à disposição do público alimentos e/ou bebidas (art. 30 da Lei Estadual nº 6.320/1983) tenha o "direito", quando existir conflito entre normas sanitárias de diferentes naturezas e esferas, de seguir a norma sanitária de seu critério. Senão vejamos:

Art. 2º A Lei nº 6.320, de 20 de dezembro de 1983, passa a vigorar acrescida do Art. 30-B, com a seguinte redação:

Art. 30-B - É direito da pessoa descrita no Art. 30 seguir norma sanitária a seu critério, quando houver conflito de normas sanitárias de diferentes naturezas ou não, inclusive entre as municipais, estaduais ou federais, mesmo que seja uma superior a outra. (grifo nosso)

No entanto, nos termos do art. 3º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), a ninguém é dado dispensa de cumprir a lei, sob a alegação de que não a conhece. *In verbis*:

Art. 3º Ninguém se escusa de cumprir a lei, alegando que não a conhece.

Em adição, acerca da vigência da lei e dos critérios de prevalência de uma lei em detrimento de outra, cumpre trazer à baila o que dispõe o artigo 2º da LINDB:



**ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA**



Art. 2º Não se destinando à vigência temporária, a lei terá vigor até que outra a modifique ou revogue.

§ 1º A lei posterior revoga a anterior quando expressamente o declare, quando seja com ela incompatível ou quando regule inteiramente a matéria de que tratava a lei anterior.

§ 2º A lei nova, que estabeleça disposições gerais ou especiais a par das já existentes, não revoga nem modifica a lei anterior.

§ 3º Salvo disposição em contrário, a lei revogada não se restaura por ter a lei revogadora perdido a vigência.

Ademais, em caso de conflito entre normas jurídicas, devem ser aplicados os critérios de solução de antinomias. Nas palavras de Flávio Tartuce^[3]:

Com o surgimento de qualquer lei nova, ganha relevância o estudo das antinomias, também denominadas lacunas de conflito. A antinomia é a presença de duas normas conflitantes, válidas e emanadas de autoridade competente, sem que se possa dizer qual delas merecerá aplicação em determinado caso concreto (lacunas de colisão). (...)

Assim, serão aqui estudados os conceitos básicos de solução desses conflitos, os metacritérios clássicos construídos por Norberto Bobbio, em sua Teoria do ordenamento jurídico, para a solução dos choques entre as normas jurídicas, a saber:

- a) **critério cronológico:** norma posterior prevalece sobre norma anterior;
- b) **critério da especialidade:** norma especial prevalece sobre norma geral;
- c) **critério hierárquico:** norma superior prevalece sobre norma inferior.

Dos três critérios acima, o cronológico, constante do art. 2.º da Lei de Introdução, é o mais fraco de todos, sucumbindo diante dos demais. O critério da especialidade é o intermediário e o da hierarquia o mais forte de todos, tendo em vista a importância do Texto Constitucional. De qualquer modo, lembre-se que a especialidade também consta do Texto Maior, inserida que está na **isonomia constitucional (art. 5.º, caput, da CF/1988)**, em sua segunda parte, eis que a lei deve tratar de maneira desigual os desiguais. (grifo nosso)

Nesse sentir, em caso de colisão de normas, deverão ser respeitados os critérios de solução de antinomias e não a vontade do interessado em seguir a normativa que melhor lhe aprouver, sob pena de violação, inclusive, ao princípio da isonomia, previsto constitucionalmente (art. 5º, caput, da CF/88).

Assim, referido artigo é, derradeiramente, inconstitucional.

Por sua vez, o artigo 3º do projeto de lei em análise prevê que constitui documento hábil a comprovar a origem do pescado aquele que indique o número de inscrição do produtor no Registro Geral de Atividade Pesqueira. Senão vejamos:



**ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA**



Art. 3º A Lei nº 6.320, de 20 de dezembro de 1983, passa a vigorar acrescida do Art. 30-C, com a seguinte redação:

Art. 30-C - Constitui documento hábil para comprovação da origem do pescado, sem prejuízo de outros, aquele que indique o número de inscrição do produtor no Registro Geral de Atividade Pesqueira.

No entanto, de acordo com o art. 1º da Instrução Normativa MAPA/MPA nº 04/2014, proveniente do Ministério da Pesca e Aquicultura e do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, o documento hábil para a comprovação da origem do pescado é a Nota Fiscal do Pescado, a qual contém, além do número de inscrição do produtor no Registro Geral de Atividade Pesqueira, o número de identificação de registro junto aos serviços de inspeção federal, estadual ou municipal do estabelecimento de destino.

Consoante a Instrução Normativa Interministerial supracitada:

Art. 1º Estabelecer a Nota Fiscal do pescado, proveniente da atividade de pesca ou de aquicultura, como documento hábil de comprovação da sua origem para fins de controle de trânsito de matéria prima da fonte de produção para as indústrias beneficiadoras sob serviço de inspeção.

Parágrafo único. Na nota fiscal de que trata o caput, deverá constar o número de inscrição regular no Registro Geral da Atividade Pesqueira - RGP, na respectiva categoria, assim como o número de **identificação de registro junto aos Serviços de Inspeção federal, estadual ou municipal do estabelecimento de destino.** (grifo nosso)

Observa-se, dessa forma, que o art. 3º do PL viola a Instrução Normativa MAPA/MPA nº 04/2014, ao prever medida mais flexível com relação à diretriz federal, visto que dispensa a apresentação do registro junto aos serviços de inspeção federal, estadual ou municipal do estabelecimento de destino, incidindo, portanto, também em inconstitucionalidade.

Em se tratando de norma afeta à proteção ao meio ambiente e à saúde pública, é dado aos Estados estabelecerem, no âmbito da competência concorrente, e de acordo com suas peculiaridades regionais, normas mais protetivas e não, *a contrario sensu*, flexibilizar as disposições normativas federais.

Nos termos da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal:

A Lei 289/2015 do Estado do Amazonas, ao proibir a utilização de animais para desenvolvimento, experimentos e testes de produtos cosméticos, de higiene pessoal, perfumes e seus componentes, não invade a competência da União para legislar sobre normas gerais em relação à proteção da fauna. Competência legislativa concorrente dos Estados (art. 24, VI, da CF). A sobreposição de opções políticas por graus variáveis de proteção ambiental constitui circunstância própria do estabelecimento de competência concorrente sobre a matéria. **Em linha de princípio, admite-se que os Estados editem normas mais protetivas ao meio ambiente, com fundamento em suas**



**ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA**



peculiaridades regionais e na preponderância de seu interesse, conforme o caso. [ADI 5.996, rel. min. Alexandre de Moraes, j. 15-4-2020, P, DJE de 30-4-2020.] (grifo nosso)

A possibilidade de complementação da legislação federal para o atendimento de interesse regional (art. 24, § 2º, da CF) não permite que Estado-Membro dispense a exigência de licenciamento para atividades potencialmente poluidoras, como pretendido pelo art. 10 da Lei 2.713/2013 do Estado do Tocantins. O desenvolvimento de atividades agrossilvipastoris pode acarretar uma relevante intervenção sobre o meio ambiente, pelo que não se justifica a flexibilização dos instrumentos de proteção ambiental, sem que haja um controle e fiscalização prévios da atividade. [ADI 5.312, rel. min. Alexandre de Moraes, j. 25-10-2018, P, DJE de 11-2-2019.] (grifo nosso)

Dessa forma, e ante o anteriormente exposto, entende-se pela inexistência de vícios de ilegalidade e de inconstitucionalidade nos artigos 1º e 4º do Projeto de Lei nº 291.4/2020, entretanto, opina-se pela inconstitucionalidade dos artigos 2º e 3º do projeto em questão.

III – CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, entende-se que não restaram verificados vícios de ilegalidade e de inconstitucionalidade nos artigos 1º e 4º do Projeto de Lei nº 291.4/2020, não obstante, opina-se pela inconstitucionalidade dos artigos 2º e 3º do projeto em questão.

É o parecer.

HELENA SCHUELTER BORGUESAN
Procuradora do Estado

Notas

1. [^] SARMENTO, Daniel; SOUZA NETO, Cláudio pereira de. *Direito constitucional: teoria, história e métodos de trabalho*. 2. ed. 3. reimpr. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 515.
2. [^] TAVARES, André Ramos. *Curso de direito constitucional*. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 2020. Edição do Kindle.
3. [^] TARTUCE, Flávio. *Manual de direito civil: volume único*. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2020. p. 75-76.