

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E CIDADANIA -
CCJC

VOTO EM SEPARADO

(DEPUTADO LUIZ COUTO)

PDC 3034/2010 - do Sr. Luis Carlos Heinze - que "susta os efeitos da Consulta Pública da Agência Nacional de Vigilância Sanitária - Anvisa - número 112, de 29 de novembro de 2010". Explicação: Consulta Pública que abre prazo para críticas e sugestões relativas à proposta de Revisão da RDC 46/2001, sobre os teores de alcatrão, nicotina e monóxido de carbono nos cigarros, e a proibição de aditivos nos produtos derivados do tabaco.

Relator: Deputado ARTHUR OLIVEIRA MAIA..

I – Relatório.

O Projeto de Decreto Legislativo pretendia sustar os efeitos da Consulta Pública nº 112, de 2010 da Agência Nacional de Vigilância Sanitária – Anvisa que visava revisar a Resolução de Diretoria Colegiada – RDC nº 46/2001 que trata, entre outros, dos teores de alcatrão, nicotina e monóxido de carbono nos cigarros, e da proibição da utilização de aditivos em todos os produtos derivados do tabaco fabricados e comercializados no Brasil.

Esse instrumento legislativo está previsto na CF, art. 49, V e no RICD, art. 24, XII que preveem a sustação dos atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites da delegação legislativa. Para o autor da proposta, a norma impugnada teria extrapolado os limites constitucionais e legais aplicáveis à matéria introduzindo inovações no ordenamento jurídico brasileiro, ao dispor sobre matéria que não havia sido tratada anteriormente por lei federal.

A matéria foi apreciada na Comissão de Seguridade Social e Família, sendo rejeitado, por maioria e quando apreciada na Comissão de Agricultura fora aprovado com a ressalva do voto em separado do deputado Marcon (PT-RS) que manifestou-se pela rejeição do projeto.

Nesta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania o relator da proposição acolhe os argumentos do autor e adota Substitutivo para modificar o objeto da proposição, transformando o *caput* do Art. 1º do PDC para que os efeitos a serem sustados sejam não mais da Consulta Pública, mas sim da Resolução nº 14 de 2012, pois, no decorrer da tramitação legislativa a ANVISA concluiu o processo de Consulta e editou a Resolução decorrente desse procedimento democrático consultivo social. Assim, o relator aprova o PDC na forma do Substitutivo que apresenta.

É o relatório.

II – Voto.

Nesta CCJC a proposição deve ser apreciada tanto quanto aos aspectos da constitucionalidade e técnica legislativa – o que de logo afirmamos não há óbice formal – como da análise da juridicidade e mérito, diante dos quais não prospera validade e pertinência jurídica ao PDC 3034/2010.

PRELIMINAR DE PREJUDICIALIDADE

Antes de adentrar na análise de tais aspectos materiais, cumpre suscitar a presente preliminar de prejudicialidade da proposição pela perda do seu objeto e, assim, pela aplicação do disposto no **Art. 164, I do Regimento Interno desta Câmara de Deputados**.

A proposição fora apresentada em contraposição a uma Consulta Pública aberta pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária – Anvisa. Ocorre que tal consulta pública cumpriu sua finalidade e teve seus efeitos esgotados. Houve perda de oportunidade do processo legislativo apreciar a matéria.

Se o objeto do Projeto de Decreto Legislativo sob análise nesta Comissão era exatamente a sustação dos efeitos da Consulta Pública da ANVISA, uma vez concluída a mesma e esgotada sua finalidade, torna-se vazio o objeto da proposição, sendo perdida a oportunidade de alcançar os efeitos pretendidos pelo seu autor, incorrendo na **hipótese de prejudicialidade estabelecida no Art. 164, I do RICD**.

No decorrer da tramitação do PDC *in comento*, nesta Casa, a Diretoria Colegiada da ANVISA esgotou o processo consultivo público e editou uma Resolução tratando da matéria. Ora, pois, uma Consulta Pública é ato administrativo distinto e de efeitos absolutamente diversos de uma Resolução regulamentadora da Diretoria da Agência. Assim, compreendidos como **instrumentos jurídicos e administrativos diferentes e capazes de gerar efeitos em campos e consequências dessemelhantes** não há como criar aproveitamento de um e outro ato, como se idênticos.

Ainda que o deputado relator da matéria nesta CCJC tenha se esforçado para o aproveitamento da iniciativa parlamentar e apresentado seu parecer com **Substitutivo**, retirando da proposição o seu objeto originário (a Consulta) e transferindo a intenção do autor para a sustação dos efeitos de um novo ato regulamentador, neste caso, a Resolução da Diretoria Colegiada, **tal diligencia não poderá prosperar em respeito às disposições normativas a que está adstrita a atividade parlamentar.**

A troca do objeto único de uma proposição legislativa fere o devido processo legislativo, cuja atribuição precípua é a análise da matéria apresentada, ainda que se possa e deva proceder no aperfeiçoamento dos conteúdos e da redação das proposições em apreciação. No entanto, não é isso que ocorre no caso em apreço. Trata-se de medida de objeto único e cuja existência se esvaiu no tempo de tramitação. **A troca de objeto não pode nem deve ocorrer, pois assim tratar-se-ia de outra proposição e não de modificação da proposição originária.** No caso sob análise, não ocorreu o aperfeiçoamento ou adequação de conteúdos ou de técnica legislativa da proposição, o caso é de perda do objeto único e central da proposição em análise.

Impõe-se o reconhecimento de que o processo legislativo perdeu a oportunidade por decurso do tempo e o Regimento Interno é impositivo ao determinar a declaração da prejudicialidade da matéria, Art. 164, I do RICD, é o que se requer à Presidência desta Comissão, com o posterior arquivamento do PDC 3034/2010.

DA INJURIDICIDADE

Na CSSF, o projeto foi rejeitado, por ser considerada legítima a ação da ANVISA em realizar consulta prévia antes do exercício regular da normatização, além de ser considerada adequada e legal a regulamentação dos

elementos integrantes do cigarro, em razão dos efeitos diretos e sérios que este provoca à saúde humana, matéria, pois, de estrita competência da Agência.

O limite para aprovação de um Decreto Legislativo que pretende sustar efeitos de um ato regulamentador de órgão de outro Poder deve ser exatamente a constatação de abuso que tal ato configura no âmbito da competência daquele órgão. Não é o caso sob análise.

A Constituição Federal, conforme artigos a seguir transcritos, estabelece a saúde como direito de todos e dever do Estado, inclusive na adoção de políticas e mecanismos que visem redução de risco de doenças e outros agravos (Art. 196 da CF/88). Para implementação das ações de saúde, o Poder Público deve regulamentar, fiscalizar e exercer o poder de polícia para controlar procedimentos, produtos e substâncias de interesse para a saúde pública (Arts. 197 e 200 da CF/88):

Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

Art. 197. São de relevância pública as ações e serviços de saúde, cabendo ao Poder Público dispor, nos termos da lei, sobre sua regulamentação, fiscalização e controle, devendo sua execução ser feita diretamente ou através de terceiros e, também, por pessoa física ou jurídica de direito privado.

Art. 200. Ao sistema único de saúde compete, além de outras atribuições, nos termos da lei:

I - **controlar e fiscalizar procedimentos**, produtos e **substâncias de interesse para a saúde** e participar da produção de medicamentos, equipamentos, imunobiológicos, hemoderivados e outros insumos; (grifo nosso)

A Lei 8.080, de 1990 (Lei Orgânica da Saúde), que dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes, prevê que no âmbito do Sistema Único de Saúde incumbe as ações de vigilância sanitária, bem como a

regulamentação sobre o controle de substâncias e produtos de interesse da saúde, vejamos:

Art. 2º A saúde é um direito fundamental do ser humano, devendo o Estado prover as condições indispensáveis ao seu pleno exercício.

...

Art. 6º Estão incluídas ainda no campo de atuação do Sistema Único de Saúde (SUS):

I - a execução de ações:

a) de vigilância sanitária;

VI - a formulação da política de medicamentos, equipamentos, imunobiológicos e outros insumos de interesse para a saúde e a participação na sua produção;

VII - o controle e a fiscalização de serviços, produtos e substâncias de interesse para a saúde;

Nessa sequência de construção de atribuições e competências para a regulação da saúde pública, insta citar que a Lei 9.782, de 1999 ao definir o Sistema Nacional de Vigilância Sanitária, criou a Agência Nacional de Vigilância Sanitária – Anvisa e a ela imputou o estabelecimento de normas de vigilância sanitária (art. 7º, III da Lei), também a incumbência de estabelecer padrões e limites de substâncias que envolvam risco à saúde (inciso IV), e ainda a regulamentação sobre bens e produtos objeto da fiscalização de cigarros e quaisquer produto fumígeno (art. 8º da lei), valendo a transcrição do texto legal:

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

I - coordenar o Sistema Nacional de Vigilância Sanitária;

II - fomentar e realizar estudos e pesquisas no âmbito de suas atribuições;

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;

XVIII - estabelecer, coordenar e monitorar os sistemas de vigilância toxicológica e farmacológica;

...

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

§1º - Consideram-se bens e produtos submetidos ao controle e fiscalização sanitária pela Agência:

...

X - cigarros, cigarrilhas, charutos e qualquer outro produto fumígeno, derivado ou não do tabaco; (grifos nossos)

Pelo exposto, tanto a Consulta quanto a Resolução em discussão na proposição ora analisada responde à competência da ANVISA para atuar legitimadamente na defesa da saúde pública, inclusive normatizando a fabricação e comercialização de produtos como cigarros e outros fumígenos. O ato que quer atacar o PDC e o Substitutivo do relator é legítimo e dentro dos limites legalmente estabelecidos, pois incumbe à ANVISA a competência para regulamentar e normatizar, nos termos que procedeu.

Cercear a competência da ANVISA por via de Decreto Legislativo somente se poderia admitir quando exacerbada a prática do ato regulamentador pela Agência, jamais no exercício de suas normais atribuições e nos termos legitimados pela proteção e defesa da saúde pública, como fez a Diretoria Colegiada da ANVISA ao abrir para consulta pública o texto da norma e, posteriormente, ao editar uma Resolução sobre tema de tamanha relevância nacional: o fumo.

Assim, **opino pela injuridicidade do PDC 3034/2010**, pois não foram abusados nem extrapolados os poderes de normatização pela Diretoria Colegiada da ANVISA na elaboração da Consulta Pública nº 112, de 2010 e, posteriormente, na Resolução nº 14 de 2012, pois tais atos foram praticados no estrito exercício do poder regulador definido por lei.

Sala da Comissão, em 20 de junho de 2012.

LUIZ COUTO

Deputado Federal – PT/PB