

VOTO

A Senhora Ministra Rosa Weber (Relatora): Sra. Presidente,

1. Pedido principal

A presente ação direta, consoante relatado, foi proposta contra a integralidade da Lei nº 14.724, de 16.12.2010, que dispôs sobre a rotulagem de produtos transgênicos no Estado de São Paulo e outras providências, objetivando, em caráter principal, a declaração de inconstitucionalidade.

2.1. Texto legal impugnado

Eis o teor do ato normativo impugnado, a Lei nº 14.274, de 16.12.2010:

“Artigo 1º – Na comercialização de produtos destinados ao consumo humano ou animal, **ou ainda utilizados na agricultura**, é obrigatória a presença de informação visível para os consumidores a respeito de sua origem e procedência quando for constatada a presença de organismo transgênico em **proporção igual ou superior ao limite de 1% (um por cento)**, com a seguinte classificação: “transgênico”.

§1º – Nos produtos embalados ou vendados a granel, ou ainda *in natura*, nos rótulos das embalagens ou dos recipientes em que estão contidos deverá constar, em destaque, no painel principal e em conjunto com o símbolo definido pelo Ministério da Justiça (T), umas das seguintes expressões:

I - “(nome do produto) transgênico”;

II - “contém (nome do ingrediente ou ingredientes) transgênico (s)”;

III - produto produzido a partir de (nome do produto) transgênico”.

§2º – O consumidor deverá ser informado sobre a espécie doadora do gene no local reservado para a identificação dos ingredientes.

§3º – A informação determinada no §1º deste artigo também deverá constar do documento fiscal, de modo que essa informação acompanhe o produto ou ingrediente em todas as etapas da cadeia produtiva.

Artigo 2º - Os estabelecimentos que comercializem produtos transgênicos **ficam obrigados a possuir local específico para exposição destes produtos**.

Parágrafo único - Os produtos transgênicos não poderão ser expostos de forma a confundir os consumidores, em relação a produtos semelhantes não-transgênicos.

Artigo 3º - Na comercialização ou transporte de produtos transgênicos, bem como dos produtos ou ingredientes deles derivados, deverá constar, em embalagem apropriada, informação aos consumidores a respeito de sua procedência e origem e quanto à presença de organismo transgênico.

Artigo 4º – Caberá ao Centro de Vigilância Sanitária, da Secretaria de Saúde, fiscalizar os estabelecimentos e empresas que comercializem os produtos transgênicos.

Artigo 5º – Caberá à Coordenadoria da Defesa Agropecuária, da Secretaria de Agricultura e Abastecimento, fiscalizar as empresas que comercializem sementes e produtos transgênicos, assim como o transporte dos mesmos, exigindo certificado de origem e permissão de trânsito.

Artigo 6º – Os produtores e fornecedores de sementes transgênicas devem manter, para efeito de fiscalização, pelo prazo de cinco anos, as notas fiscais ou comprovantes de compra e venda das sementes transgênicas.

Artigo 7º – Os estabelecimentos comerciais, as empresas, os produtores e os fornecedores abrangidos por esta lei terão o prazo de 180 (cento e oitenta) dias para se adequarem a seus dispositivos.

Artigo 8º – Pela infração do disposto nesta lei, sem prejuízo das penalidades previstas no Código de Defesa do Consumidor e na legislação vigente, caberá aos órgãos fiscalizadores estaduais, conforme a gravidade da infração, adotar as seguintes penalidades:

I - advertência;

II - multa até o limite de 10.000 Unidades Fiscais do Estado de São Paulo – UFESP;

III - apreensão do produto;

IV - suspensão da atividade;

V - cancelamento da autorização para funcionamento em âmbito estadual.

Artigo 9º - As despesas decorrentes da execução desta lei correrão à conta de dotações orçamentárias próprias.

Artigo 10 - Esta lei entra em vigor na data de sua publicação. Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo, aos 16 de dezembro de 2010.”

3. Conhecimento

3.1 Reconheço a legitimidade *ad causam* da autora, forte nos arts. 103, IX, da Constituição da República e 2º, IX, da Lei 9.868/1999. Trata-se de entidade integrante da estrutura sindical brasileira em grau máximo – confederação –, representativa, em âmbito nacional, dos interesses corporativos das categorias econômicas da indústria. Assim já decidiu esta

Suprema Corte na **ADI 2588/DF** (Relator p/ acórdão Ministro Joaquim Barbosa, Tribunal Pleno, julgamento em 10.4.2013, Dje 10.02.2014), na **ADI 4425/DF** (Relator Ministro Ayres Britto, Tribunal Pleno, julgamento em 14.3.2013, Dje 19.12.2013), e na **ADI 1194/DF** (Relator Ministro Maurício Corrêa, Tribunal Pleno, julgamento em 20.5.2009, Dje 11.9.2009).

Presente, ainda, o vínculo de afinidade temática entre o objeto da demanda e a missão institucional da autora, dado que a lei impugnada tem o potencial de interferir nas relações jurídicas formalizadas pelas indústrias integrantes dos setor produtivo de alimentos e gêneros derivados de organismos geneticamente modificados, notadamente daquelas constituídas no espaço do Estado de São Paulo, como também de outras regiões, motivo do argumento de violação da competência privativa da União para tratar sobre comércio interestadual.

3.2 Atendidos os pressupostos formais de admissibilidade, conheço da ação direta de inconstitucionalidade e passo ao exame do mérito, destacando que fundada a pretensão declaratória de inconstitucionalidade formal da lei estadual em alegada afronta aos art. 24, V e XII, §§1º e 2º, e art. 22, inciso VIII, da Constituição da República.

4. Mérito

4.1 Definição da controvérsia jurídica

A autora defende a inconstitucionalidade formal da íntegra do diploma normativo por usurpação da competência privativa da União para legislar sobre comércio interestadual (art. 22, VIII, da CF) e extrapolamento da competência concorrente para disciplinar sobre (art. 24, incisos V e XII, §§ 1º e 2º, da CF).

De fato consagra a Carta de 1988, no art. 22, VIII, o monopólio legislativo da União em matéria de comércio interestadual. A seu turno, o art. 24, incisos V e XII, §§ 1º e 2º, da Carta Política dispõe competir concorrentemente à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar sobre “produção e consumo” e “proteção e defesa da saúde”.

A controvérsia jurídica colocada na espécie consiste em equacionar se, ao estabelecer normas de imposição de rotulagem, a partir de limites e critérios próprios, a lei paulista extrapolou a competência do Estado para dispor sobre a disciplina de produção e consumo e proteção e defesa da saúde, a ponto de inaugurar regramento jurídico contrário ao conjunto normativo federal acerca da matéria. Ou se referida legislação ingressou no

campo do comércio interestadual, matéria de competência privativa da União.

4.2 Argumentos jurídicos em questão no caso.

4.2.1 Alegação de inconstitucionalidade formal. Competência legislativa concorrente (art. 24, incisos V e XII, e §§ 1º e 2º)

Ao dispor sobre a obrigatoriedade de rotulagem em produtos de gêneros alimentícios destinados ao consumo humano e animal, que sejam constituídos ou produzidos a partir de organismos geneticamente modificados, no percentual igual ou superior a 1%, no âmbito do Estado federado, a Lei nº 14.274/2010 veicula normas incidentes sobre **produção e consumo**, com conteúdos pertinentes, ainda, à **proteção e defesa da saúde**, matérias a respeito das quais, a teor do **art. 24, V e XII, da CF**, compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar **concorrentemente**.

Cumpre, assim, analisar as disposições da Lei nº 14.274/2010 do Estado de São Paulo em confronto com os espaços de competência reservados à União e aos Estados para legislar sobre tais matérias (**art. 24, V e XII, e §§ 1º e 2º, da Lei Maior**):

“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** ;

(...)

§ 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** .

§ 3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.

§ 4º A superveniência de lei federal **sobre normas gerais** suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.” (destaquei)

O devido equacionamento da **distribuição constitucional de competências** legislativas entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios há de ser feito sempre à luz do **princípio federativo**, que, vocacionado à **instrumentalidade** requerida pela dinâmica das relações entre as instituições republicanas, ora tende a afirmar a **autonomia**, ora

legitima a **uniformização institucional** e a **cooperação** dos entes federados sob uma União soberana.

O estabelecimento, na Constituição de 1988, de **competências normativas concorrentes** tem sido apontado pela doutrina como fórmula típica da passagem do federalismo hegemônico e centrípeto, que marcou a história republicana brasileira, para um **federalismo de equilíbrio** .

Buscou-se, com isso, um aperfeiçoamento das instituições republicanas **no sentido de atenuar a tendência excessivamente centralizadora** historicamente predominante na organização do Estado brasileiro, valorizando-se, assim, a **autonomia** dos entes federados “ *sem, contudo, causar prejuízo à previsão de diretivas nacionais homogêneas, necessárias para a integração do país* ” (CAMBI, Eduardo. **Normas Gerais e a Fixação da Competência Concorrente na Federação Brasileira** . In : Revista de Processo, vol. 92, p. 244, Out./1998 – DTR/1998/448, destaquei).

Entendo, nesse contexto, que a **chave hermenêutica** para a adequada apreensão do sentido da cláusula definidora das competências legislativas concorrentes, na Constituição da República, é o **princípio federativo** , considerado em sua estrutura **complexa** , seu caráter **instrumental** e sua **teleologia** .

Nessa linha, peço vênua para referir o magistério de Raul Horta Machado em passagem publicada no período que antecedeu o início dos trabalhos de elaboração da Constituição de 1988, representativa dos desafios que se colocavam:

“Entre as grandes tarefas da geração atual destaca-se a de reconstruir a Federação, modelando instituições que possam projetá-la no próximo milênio. O centro da reconstrução da Federação Constitucional reside na repartição das competências, para redefinir as áreas de atuação da União Federal, dos Estados-membros e de outros níveis de Governo. A Federação projetada para o futuro requer repartição de competências ajustada a tal objetivo.” (HORTA, Raul Machado. **Estrutura da Federação** . In: Revista de Direito Público – RDP 81/52 – jan.-mar./1987)

Longe de constituir uma indagação episódica, a questão relativa ao delineamento das esferas de poder concernentes a cada ente federativo – União e Estados – sempre esteve no centro das preocupações relacionadas à estruturação dos modelos federativos. A complexidade do mundo contemporâneo, nessa ótica, tornaria inevitável a acolhida, em determinado

momento, do federalismo cooperativo, em vez do federalismo competitivo presente nas suas raízes clássicas. E a aferição do ponto de equilíbrio entre os entes estatais teria como referência a efetividade de um determinado arranjo institucional para a realização das funções – normativas, executivas ou judiciais – a que o poder público está obrigado a desempenhar. Como observado por Gilberto Bercovici, “ *o grande objetivo do federalismo, na atualidade, é a busca da cooperação entre União e entes federados, equilibrando a descentralização federal com os imperativos da integração econômica nacional* ” (**Dilemas do Estado Federal Brasileiro** . Porto Alegre: Livraria do Advogado Ed., 2004).

Entendo, pois, que o **princípio federativo** consagrado no **art. 1º, caput, da Constituição da República**, tal como observado, constrange a exegese do seu **art. 24**, servindo de verdadeiro vetor interpretativo.

Assume especial relevo, nesse contexto, a consagração, no **art. 24, § 1º, da CF**, da fórmula da competência concorrente **limitada** ou **não cumulativa**, expressa na separação entre a competência da União para editar **normas gerais**, e a dos Estados para, quanto à mesma matéria, produzir **normas especiais**.

Essa opção contrasta com o modelo de competência concorrente **plena** ou **cumulativa** acolhida, por exemplo, na **Constituição da República da Índia**, em que, nas matérias em relação às quais Estados e União legislam concorrentemente (Lista Concorrente), todos os seus aspectos podem ser objeto de normas jurídicas produzidas por qualquer um dos entes, inexistindo diferenciação quanto aos âmbitos ou níveis de normatização atribuídos a um e outro – como acontece entre nós com a competência da União para edição de normas gerais e dos Estados para normas especiais –, provendo, a Constituição, no seu art. 254, os critérios para resolução de eventuais inconsistências entre as leis editadas pelo Parlamento e aquelas editadas pelas Legislaturas dos Estados.

Diferentemente, o **art. 24 da Constituição da República Federativa do Brasil** configura um sistema de competências concorrentes não sobrepostas, vertical, em que subdividida a mesma matéria em níveis de normatização que se distinguem não apenas **subjektivamente**, entre União e Estados, mas também **objetivamente**, entre normas **gerais** e **especiais**. Segundo essa fórmula, nem a União e nem o Estado têm competência **absoluta para regular em sua plenitude as matérias elencadas no art. 24** – ressalvada, é claro, a hipótese de omissão excepcionada no **§ 3º**.

A definição das **normas gerais** em matéria de competência concorrente sempre apresentou dificuldades tormentosas tanto para a doutrina quanto para a jurisprudência, sendo provavelmente um dos conceitos jurídicos em relação aos quais seja menos seguro afirmar a existência de qualquer unanimidade e até mesmo a formação de corrente majoritária estável.

A dificuldade com o estabelecimento de parâmetros ao mesmo tempo claros e adequados para a definição do conceito remete ao desafio encontrado por Agostinho de Hipona ao refletir, nas Confissões, sobre a natureza do tempo: “ *Que é, pois, o tempo? Se ninguém me pergunta, eu sei; mas se quiser explicar a quem indaga, já não sei.* ”

Trata-se do tipo de perplexidade que afligiu o Justice Potter Stewart, da Suprema Corte dos Estados Unidos da América, quando, em 1964, no julgamento do caso *Jacobellis v. Ohio*, se viu incapaz de formular uma **definição** do conceito de **pornografia**. Defrontado com a insuperável dificuldade de **expressar em termos conceituais** o motivo que o levou a concluir que o filme *Les Amants*, do diretor de cinema francês Louis Malle, não traduzia obscenidade, e portanto estaria ao abrigo da proteção conferida à livre expressão pela Primeira Emenda da Constituição daquele país, se limitou a registrar: **eu sei o que é quando eu vejo** (“ *I know it when I see it* ”).

Se o conceito de normas gerais parece ser ainda mais elusivo do que são o tempo e a pornografia, o rastreamento da sua gênese sugere que a imprecisão é provavelmente intencional:

“A expressão "normas gerais" aparece, pela primeira vez, na Constituição de 1934, mas passa a ser mais questionada a partir da Constituição de 1946, que previa a edição de normas gerais de Direito Financeiro (art. 6.º, XV, b). A proposta de dotar a União de competência para editar normas gerais foi do Deputado e Jurista Aliomar Baleeiro, então na Subcomissão de Discriminação de Rendas da Assembléia Nacional Constituinte de 1946. Segundo Rubens Gomes de Souza, membro da Comissão encarregada de elaborar o Código Tributário Nacional (LGL 1966\26), Aliomar Baleeiro pretendia dotar a União de uma espécie legislativa, que contivesse preceitos comuns endereçados ao legislador ordinário dos três poderes tributantes: União, Estados e Municípios. No entanto, devido à resistência de Estados e Municípios, que temiam perder parcela de suas autonomias pela centralização legislativa, o Deputado Aliomar Baleeiro procurou uma fórmula verbal para vencer essa resistência política. Portanto, a expressão "normas gerais" foi resultado de mero

compromisso político, não trazendo, em si, um conteúdo delimitativo próprio.” (CAMBI, Eduardo. **Normas Gerais e a Fixação da Competência Concorrente na Federação Brasileira** . In : Revista de Processo, vol. 92, p. 244, Out./1998 – DTR/1998/448, destaquei).

Uma vez positivado o conceito, no entanto, não faltaram esforços no sentido de lhe intuir o conteúdo. Em estudo seminal sobre o tema, Diogo de Figueiredo Moreira Neto enumera uma dezena de posicionamentos doutrinários distintos, que identifica na doutrina, partir dos quais propõe a sua própria síntese. Para ele,

“(…) normas gerais são declarações principiológicas que cabe à União editar, no uso de sua competência concorrente limitada, restrita ao estabelecimento de **diretrizes nacionais sobre certos assuntos, que deverão ser respeitadas pelos Estados-Membros** na feitura das suas respectivas legislações, através de normas específicas e particularizantes que as detalharão, de modo que possam ser aplicadas, direta ou imediatamente, às relações e situações concretas a que se destinam, em seus respectivos âmbitos políticos.” (MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Competência concorrente limitada: o problema da conceituação das normas gerais** . In : Revista de Informação Legislativa, Brasília, ano 25, n. 100, out./dez. 1998)

Tais orientações acerca das normas gerais, a que se pode chamar de substancialistas, foram prestigiadas, por exemplo, no seguinte precedente formado por este Plenário:

“(…) NORMAS GERAIS, QUE, EDITADAS PELA UNIÃO FEDERAL, NO EXERCÍCIO DE COMPETÊNCIA CONCORRENTE, NÃO PODEM SER DESRESPEITADAS PELO ESTADO-MEMBRO - LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL QUE FIXA CRITÉRIOS DIVERSOS - INCONSTITUCIONALIDADE. - Os Estados-membros e o Distrito Federal não podem, mediante legislação autônoma, agindo *ultra vires*, transgredir a legislação fundamental ou de princípios que a União Federal fez editar no desempenho legítimo de sua competência constitucional, e de cujo exercício deriva o poder de fixar, validamente, diretrizes e bases gerais pertinentes a determinada matéria (...). - É inconstitucional lei complementar estadual, que (...) não observa as normas de caráter geral, institutivas da legislação fundamental ou de princípios, prévia e validamente estipuladas em lei complementar nacional que a União Federal fez editar com apoio no legítimo exercício de sua competência concorrente.” (**ADI 2903/PB** , Relator Ministro Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJ 01.12.2005, DJe 18.9.2008)

Por outro lado, registro haver também quem, como Eduardo Cambi, na obra supra citada, defenda inexistir qualquer diferença **essencial** entre **normas gerais** e **normas especiais**, distinguindo-se as espécies legislativas não quanto à extensão dos conteúdos que lhes sejam próprios, mas tão somente quanto à sua esfera de atuação, observado, como critério de solução de antinomias, a **subsidiariedade**.

Nesse quadro, o que se pode dizer com segurança é que a previsão da competência da União para editar normas com o predicado de gerais, em matéria de competência concorrente, envolve, necessariamente, algum limite à atuação legislativa da União, porque tem, como pressuposto lógico, a existência de um espaço de normatização não qualificado pelo **traço da generalidade – normas não gerais – fora da sua alçada**. E essa visão minimalista também encontra respaldo em precedentes desta Casa. Confira-se:

“(…) A Constituição de 1988 contemplou, em seu artigo 24, a técnica da competência legislativa concorrente entre a União, os Estados-membros e o Distrito Federal, cabendo à União estabelecer normas gerais e aos Estados-membros especificá-las. O descumprimento desse comando constitucional conduz à usurpação de competência, que tanto pode ser da União – quando extrapola os poderes que lhe foram deferidos para estabelecer preceitos gerais – quanto dos Estados-membros – quando, existindo ato legislativo genérico, editam lei invasora. (...)” (**ADI 1.245/RS**, Ministro Eros Grau, Tribunal Pleno, julgamento em 06.4.2005, DJ 26.8.2005)

No modelo federativo brasileiro, estabelecidas pela União as normas gerais para disciplinar sobre direito à informação em matéria de rotulagem de produtos transgênicos, aos Estados compete, além da supressão de eventuais lacunas, a previsão de normas destinadas a complementar a norma geral e a atender suas 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 prevenir conflitos entre legislações estaduais potencialmente díspares – e (iii) da vedação da proteção insuficiente.

Pertinente observar, no tocante ao critério territorial, que os conflitos inerentes ao federalismo em geral, e à competência legislativa concorrente em particular, costumam ser reduzidos à dicotomia entre União e Estado, quando a tônica do federalismo é o pluralismo de entes. Assim como as competências normativas da União precisam se acomodar adequadamente

em relação à pluralidade dos Estados que integram a federação, as competências legislativas do Estado não se dimensionam apenas por contraposição à União, mas também na medida da preservação da isonomia entre os Estados da federação.

Sob esse enfoque, o exercício da competência legislativa concorrente, por um Estado, excede dos limites que lhe são próprios quando interfere no exercício dessa mesma competência constitucional, não só pela União, mas por outro Estado da federação, que vê a sua autonomia indevidamente limitada, ou quando o cumprimento da legislação de um Estado necessariamente implica o descumprimento da legislação de outro. Isso ocorre quando uma mesma relação jurídica concreta sofre a incidência de duas legislações estaduais incompatíveis entre si.

Feitas essas considerações, a análise da constitucionalidade formal da **Lei nº 14.274/2010 do Estado de São Paulo**, em face do **art. 24 da Constituição da República**, demanda aferição do seu caráter, se **substitutivo** ou **suplementar** em relação ao conteúdo da legislação federal regente da mesma matéria. Não obstante, a inconstitucionalidade acaso verificada por este procedimento não deixa de ser direta, como já enfatizado, porque a transgressão à lei federal já existente não traduz supressão de lacuna, e sim invasão do espaço de normatividade atribuído pela Constituição da República à União (normas gerais).

Em outras palavras, a inconstitucionalidade não decorre do mero descompasso material entre a lei estadual e a lei federal, qualificando-se, isto sim, pelo descumprimento frontal da regra de competência fixada no **art. 24, §§ 1º a 4º, da Carta Política**. Nessa linha de interpretação jurídica, os seguintes precedentes judiciais formados nesta Suprema Corte:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 14.861/05, DO ESTADO DO PARANÁ. INFORMAÇÃO QUANTO À PRESENÇA DE ORGANISMOS GENETICAMENTE MODIFICADOS EM ALIMENTOS E INGREDIENTES ALIMENTARES DESTINADOS AO CONSUMO HUMANO E ANIMAL. LEI FEDERAL 11.105/05 E DECRETOS 4.680/03 E 5.591/05. **COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE PARA DISPOR SOBRE PRODUÇÃO, CONSUMO E PROTEÇÃO E DEFESA DA SAÚDE. ART. 24, V E XII, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. ESTABELECIMENTO DE NORMAS GERAIS PELA UNIÃO E COMPETÊNCIA SUPLEMENTAR DOS ESTADOS. 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 2.535-MC, rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ 21.11.03. **2. Seja dispendo sobre consumo (CF, art. 24, V), seja sobre proteção e defesa da saúde (CF, art. 24, XII), busca o Diploma estadual impugnado inaugurar regulamentação paralela e explicitamente contraposta à legislação federal vigente. 3. Ocorrência de substituição - e não suplementação - das regras que cuidam das exigências, procedimentos e penalidades relativos à rotulagem informativa de produtos transgênicos por norma estadual que dispôs sobre o tema de maneira igualmente abrangente. Extrapolação, pelo legislador estadual, da autorização constitucional voltada para o preenchimento de lacunas acaso verificadas na legislação federal. Precedente: ADI 3.035 , rel. Min. Gilmar Mendes, DJ 14.10.05. 4. Declaração de inconstitucionalidade consequencial ou por arrastamento de decreto regulamentar superveniente em razão da relação de dependência entre sua validade e a legitimidade constitucional da lei objeto da ação. Precedentes: ADI 437-QO, rel. Min. Celso de Mello, DJ 19.02.93 e ADI 173- MC, rel. Min. Moreira Alves, DJ 27.04.90. 5. Ação direta cujo pedido formulado se julga procedente.” (**ADI 3.645/PR** , Relatora Ministra Ellen Gracie, Tribunal Pleno, julgamento em 31.5.2006, DJ 01.9.2006)**

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI DISTRITAL QUE DISPÕE SOBRE A EMISSÃO DE CERTIFICADO DE CONCLUSÃO DO CURSO E QUE AUTORIZA O FORNECIMENTO DE HISTÓRICO ESCOLAR PARA ALUNOS DA TERCEIRA SÉRIE DO ENSINO MÉDIO QUE COMPROVAREM APROVAÇÃO EM VESTIBULAR PARA INGRESSO EM CURSO DE NÍVEL SUPERIOR - LEI DISTRITAL QUE USURPA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA OUTORGADA À UNIÃO FEDERAL PELA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA - CONSIDERAÇÕES EM TORNO DAS LACUNAS PREENCHÍVEIS - NORMA DESTITUÍDA DO NECESSÁRIO COEFICIENTE DE RAZOABILIDADE - OFENSA AO PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE - ATIVIDADE LEGISLATIVA EXERCIDA COM DESVIO DE PODER - PLAUSIBILIDADE JURÍDICA DO PEDIDO - DEFERIMENTO DA MEDIDA CAUTELAR COM EFICÁCIA *EX TUNC* . A USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA, QUANDO PRATICADA POR QUALQUER DAS PESSOAS ESTATAIS, QUALIFICA-SE COMO ATO DE TRANSGRESSÃO CONSTITUCIONAL. - A Constituição da República, nas hipóteses de competência concorrente (CF, art. 24), estabeleceu verdadeira situação de condomínio legislativo entre a União Federal, os Estados-membros e o Distrito Federal (RAUL MACHADO HORTA, "Estudos de Direito Constitucional", p. 366, item n. 2, 1995, Del Rey), daí resultando clara repartição vertical de

competências normativas entre essas pessoas estatais, cabendo, à União, estabelecer normas gerais (CF, art. 24, § 1º), e, aos Estados-membros e ao Distrito Federal, exercer competência suplementar (CF, art. 24, § 2º). - A Carta Política, por sua vez, ao instituir um sistema de condomínio legislativo nas matérias taxativamente indicadas no seu art. 24 - dentre as quais avulta, por sua importância, aquela concernente ao ensino (art. 24, IX) -, deferiu ao Estado-membro e ao Distrito Federal, em "inexistindo lei federal sobre normas gerais", a possibilidade de exercer a competência legislativa plena, desde que "para atender a suas peculiaridades" (art. 24, § 3º). - **Os Estados-membros e o Distrito Federal não podem, mediante legislação autônoma, agindo *ultra vires*, transgredir a legislação fundamental ou de princípios que a União Federal fez editar no desempenho legítimo de sua competência constitucional e de cujo exercício deriva o poder de fixar, validamente, diretrizes e bases gerais pertinentes a determinada matéria** (educação e ensino, na espécie). - **Considerações doutrinárias em torno da questão pertinente às lacunas preenchíveis.** (...)." (**ADI 2667-MC/DF** , Relator Ministro Celso de Mello, Tribunal Pleno, julgamento em 19.6.2002, DJ 12.3.2004)

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGOS 2º, 4º E 5º DA LEI N. 10.164/94, DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. PESCA ARTESANAL. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. 1. A Constituição do Brasil contemplou a técnica da competência legislativa concorrente entre a União, os Estados-membros e o Distrito Federal, cabendo à União estabelecer normas gerais e aos Estados-membros especificá-las. 2. É inconstitucional lei estadual que amplia definição estabelecida por texto federal, em matéria de competência concorrente. 3. Pedido de declaração de inconstitucionalidade julgado procedente." (**ADI 1.245/RS** , Ministro Eros Grau, Tribunal Pleno, julgamento em 06.4.2005, DJ 26.8.2005)

A matéria disciplinada na lei estadual atacada – consistente no direito à informação e dever de rotulagem nos alimentos e ingredientes alimentares destinados ao consumo animal ou humano, produzidos a partir de organismos geneticamente modificado – é objeto de prévio regramento normativo federal concorrente, resultado da conjugação dos dispositivos previstos na Lei nº 11.105/05 (Lei de Biossegurança), no Decreto nº 5.591/05 (que regulamenta referida lei de biossegurança) e no Decreto nº 4.680/03, os quais assim dispõem, quanto ao ponto em exame:

Lei de Biossegurança (11.105/05)

Art. 40. Os alimentos e ingredientes alimentares destinados ao consumo humano ou animal que contenham ou sejam produzidos a partir de OGM ou derivados deverão conter informação nesse sentido em seus rótulos, conforme regulamento.

Decreto Federal nº 5.591/2005

Art. 91. Os alimentos e ingredientes alimentares destinados ao consumo humano ou animal que contenham ou sejam produzidos a partir de OGM e seus derivados deverão conter informação nesse sentido em seus rótulos, na forma do decreto específico”.

Decreto Federal nº 4.680/03

Art. 2º. Na comercialização de alimentos e ingredientes alimentares destinados ao consumo humano ou animal que contenham ou sejam produzidos a partir de organismos geneticamente modificados, com presença acima do limite de um por cento do produto, o consumidor deverá ser informado da natureza transgênica desse produto.

Do exame de tais atos normativos, verifica-se que a Lei nº 11.105/2005 e o Decreto Federal nº 5.591/05 apenas prescrevem o dever de informação nos rótulos dos produtos que contenham ou sejam derivados de organismos geneticamente modificados, todavia, não especificam a forma de realização desse dever, com a enunciação dos critérios e limites a serem observados no processo produtivo e de comercialização de tais produtos, deixando a regulamentação para decreto específico. Nesse cenário, coube ao Decreto Federal nº 4.680/03 a fixação do limite para a imposição do dever de informação nos rótulos dos produtos transgênicos, que determinou a partir da presença acima de 1% dos OGM's.

Esse quadro institucional, com efeito, submete a análise do feito ao disposto nos **§§ 1º a 4º do art. 24 da Lei Maior**, de modo que, à luz do comando constitucional, uma vez existente lei federal dispondo, no exercício da competência concorrente, **normas gerais sobre o direito de informação e dever de rotulagem de produtos que contenham organismos geneticamente modificados**, a competência legislativa dos Estados não é plena e sim suplementar.

Em matéria de competência concorrente, como explicitado, a aplicação da norma estadual complementar não pode significar o mero afastamento da norma geral. Desse modo, será inconstitucional, por inobservância do disposto no **art. 24, V e §§ 1º a 4º, da CF**, a norma estadual que, visando regular o direito à informação do consumidor ao conhecimento da composição dos produtos derivados de organismos geneticamente modificados, relacionados a **produção e consumo, proteção e defesa da**

saúde , vier a estabelecer regime contrário à regra geral prevista na legislação federal.

Nessa ordem de argumentos, entendo que, ao regulamentar critérios para a obrigatoriedade do dever de rotulagem dos produtos derivados ou de origem transgênica, como o limite de percentual igual ou superior a 1%, a Lei nº 14.274/2010 do Estado de São Paulo em absoluto excede dos limites da competência suplementar dos Estados, no tocante a essa matéria.

Isso porque, em primeiro lugar, o diploma estadual não afeta diretamente relações comerciais e consumeristas que transcendam os limites territoriais do ente federado. Exaurem-se os efeitos diretos da incidência das suas normas no território do Estado de São Paulo e traduzem escolhas legítimas do legislador adequadamente amparadas nos interesses do consumidor, de densificação do direito à informação clara e adequada, e da proteção e defesa da saúde, atendidos, assim, os critérios do exaurimento dentro dos limites territoriais e da preponderância do interesse local.

Em segundo lugar, não há nada na lei impugnada que represente relaxamento das **condições mínimas (normas gerais) de segurança** exigidas na legislação federal para o dever de informação nos rótulos dos produtos de origem transgênica. Ao contrário, o que se verifica é a implementação de critério mais protetivo e favorável ao consumidor e à proteção do direito à saúde, não comportando **censura sob o prisma da vedação à proteção insuficiente** .

Ou seja: entendo que não há, na **Lei nº 14.274/2010 do Estado de São Paulo** , conteúdo normativo algum que represente afastamento da **norma geral** consubstanciada no Decreto Federal nº **4.680 / 2003** , sendo certo que a leitura de ambos os diplomas normativos que chega a essa conclusão desconsidera tratar-se, referido regramento federal, de **norma geral** editada no exercício da limitada competência de conformação normativa conferida pelo **art. 24, § 1º, da Constituição da República** . Explico.

A regra impugnada tem por objeto oferecer acesso adequado às informações dos produtos expostos no mercado pelos consumidores. Bem vistas as coisas, para a efetividade do direito de escolha dos consumidores é imprescindível um sistema prévio de oferta clara e sincera das informações acerca do produto. Com muito mais razão, essa assertiva vale para o campo de produtos que oferecem danos potenciais à saúde, como é o caso dos alimentos ou produtos alimentares que contenham ou sejam fabricados a partir de organismo geneticamente modificados. Está em jogo na espécie a

tutela de três direitos fundamentais, o direito à informação adequada e clara, o direito dos consumidores e a proteção e defesa da saúde.

Com efeito, os produtos derivados ou de origem transgênica devem ser submetidos à rigorosa avaliação de segurança antes de serem colocados à disposição no mercado. Igualmente, por se tratar de produtos com riscos potenciais à saúde, compete aos consumidores, destinatários finais, o direito de escolha. De modo que quanto maior transparência e veracidade nas informações mais conhecimento terão os consumidores, destinatários finais da cadeia produtiva. A transparência contribuirá para a promoção do direito dos consumidores à informação e adequada proteção e defesa da saúde.

A legislação estadual impugnada, relativa à exigência de rotulagem e apresentação dos produtos destinados ao consumo, humano ou animal, deve prever o estabelecimento de critérios necessários e suficientes a afastar hipótese de induzir o comprador em erro no que se refere às características dos gêneros alimentícios e, em especial, no que diz respeito à sua natureza, identidade, propriedades, composição e método de produção e de fabrico.

Nessa quadrante, entendo que compete aos entes federados, no exercício do seu dever constitucional de implementação do direito fundamental de acesso à informação adequada (previsto no art. 5º, XIV, da Constituição Federal, e densificado no art. 6º do Código de Defesa do Consumidor) e proteção e defesa da saúde, o estabelecimento de requisitos adicionais para a rotulagem de alimentos geneticamente modificados, sem que tal regramento implique exercício legiferante explicitamente contrário ao conjunto normativo federal sobre a matéria.

Acresço à justificação que o limite fixado no ato normativo estadual de **percentual igual ou superior a 1%** para a presença de organismos geneticamente modificados guarda convergência com os padrões internacionais na matéria, que é caracterizado pela sua dispersão. Fato que demonstra a natureza protetiva da norma estadual.

Por exemplo, cito o Regulamento (CE) nº 1829/2003 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 22.9.2003, relativo aos gêneros alimentícios e alimentos para animais geneticamente modificados, que no tocante à disciplina da rotulagem exige a presença superior a 0,9% nos gêneros alimentícios para sua incidência, conforme os dispositivos abaixo transcritos:

Rotulagem

Artigo 12.

Âmbito de aplicação

1. A presente secção aplica-se aos géneros alimentícios fornecidos como tal na Comunidade, ao consumidor final ou a colectividades, e que:

- a) Contenham ou sejam constituídos por OGM; ou
- b) Sejam produzidos a partir de ou contenham ingredientes produzidos a partir de OGM.

2. **A presente secção não se aplica aos géneros alimentícios que contenham material que contenha, seja constituído por ou seja produzido a partir de OGM numa proporção não superior a 0,9 % dos ingredientes que os compõem, considerados individualmente, ou do próprio género alimentício, se este consistir num único ingrediente, desde que a presença desse material seja acidental ou tecnicamente inevitável.**

3. Para determinar se a presença desse material é acidental ou tecnicamente inevitável, os operadores devem estar em condições de fornecer, de uma forma que as autoridades competentes considerem suficiente, provas de que tomaram as medidas adequadas para evitar a presença de tal material.

4. Podem ser estabelecidos limiares adequados mais baixos nos termos do n.º 2 do artigo 35.º, particularmente no que respeita aos alimentos que contenham ou sejam constituídos por OGM ou para ter em conta os progressos científico e tecnológico.

Artigo 13.

Requisitos

1. Sem prejuízo das outras disposições da legislação comunitária relativas à rotulagem dos géneros alimentícios, os géneros alimentícios que se enquadrem no âmbito da presente secção devem ser sujeitos aos seguintes requisitos de rotulagem específicos:

- a) Sempre que o género alimentício consista em mais do que um ingrediente, os termos «geneticamente modificado» ou «produzido a partir de [nome do ingrediente] geneticamente modificado» devem constar da lista dos ingredientes prevista no artigo 6.º da Directiva 2000/13/CE, entre parênteses e imediatamente a seguir ao nome do ingrediente em causa;
- b) Sempre que o ingrediente seja designado pelo nome de uma categoria, devem constar da lista dos ingredientes os termos «contém [nome do organismo] geneticamente modificado» ou «contém [nome do ingrediente] produzido a partir de [nome do organismo] geneticamente modificado»;

c) Sempre que não exista lista de ingredientes, devem constar claramente da rotulagem os termos «geneticamente modificado» ou «produzido a partir de [nome do organismo] geneticamente modificado»;

d) As indicações referidas nas alíneas a) e b) podem figurar numa nota de rodapé à lista dos ingredientes, caso em que deverão ser impressas com caracteres pelo menos do mesmo tamanho que os da lista dos ingredientes. Sempre que não exista lista de ingredientes, devem constar claramente do rótulo;

e) Sempre que o género alimentício seja apresentado ao consumidor final como um género alimentício não pré-embalado ou como um género alimentício pré-embalado em pequenos acondicionamentos, cuja superfície maior seja inferior a 10 cm², a informação exigida no presente número deve ser indicada quer no expositor do género alimentício ou no local imediatamente contíguo a este, quer na embalagem, de forma permanente e visível, em caracteres de tamanho suficiente para ser facilmente legível e identificada.

2. Além dos requisitos de rotulagem estabelecidos no n.º 1, a rotulagem deve também mencionar qualquer característica ou propriedade que seja especificada na autorização, nos seguintes casos:

a) Sempre que um género alimentício seja diferente do equivalente tradicional no que se refere às seguintes características ou propriedades:

- i) composição,
- ii) valor nutritivo ou efeitos nutricionais,
- iii) utilização prevista do género alimentício,
- iv) implicações para a saúde de determinadas camadas da população,

b) Sempre que um género alimentício possa dar origem a preocupações de ordem ética ou religiosa.

3. Além dos requisitos de rotulagem estabelecidos no n.º 1 e de acordo com o especificado na autorização, a rotulagem dos géneros alimentícios abrangidos pela presente secção para os quais não exista um equivalente tradicional deve conter informações adequadas acerca da natureza e das características dos géneros alimentícios em questão." (destaquei)

4.2.2 Necessária distinção entre os casos: não aplicação do precedente formado no julgamento da ADI 3.645, Rel. Min. Ellen Gracie, Tribunal Pleno, julgamento em 31.5.2006, DJ 01.9.2006

Firmada a premissa necessária e suficiente para a resolução do problema jurídico constitucional aqui posto, compreendo ser necessário demonstrar as razões pelas quais afasto o precedente desta Corte firmada na ADI 3.645.

A parte autora justificou a inconstitucionalidade formal do ato normativo impugnado, como visto, ao argumento primeiro de que houve um extrapolamento por parte do ente federado da sua competência concorrente, na disciplina da rotulagem dos produtos transgênicos. Nesse sentido, afirmou a semelhança com o caso tratado na ADI 3.645, na medida em que versou pretensão de inconstitucionalidade de lei que regula a obrigatoriedade de rotulagem em produtos transgênicos, para requerer a aplicação do mesmo resultado. Todavia, do cotejo analítico entre os casos, infere-se distinção entre ambos.

A ADI 3.645 teve por objeto a Lei nº 14.861/2010 do Estado do Paraná, que, em linhas gerais, exigiu que o consumidor fosse informado da presença, em qualquer porcentagem, de ingredientes geneticamente modificados no produto a ser adquirido. Na ocasião, o Plenário desta Suprema Corte entendeu pela inconstitucionalidade da legislação, com fundamento na violação do art. 24, da Constituição Federal, por se tratar de regramento substitutivo do quadro normativo federal, e não suplementar.

Para tanto, justificou o Colegiado que o ato normativo questionado, em observância e concretização do direito de informação do consumidor, e tutela do direito à saúde, ao estabelecer a obrigatoriedade de rotulagem dos produtos destinados ao consumo humano e animal que contenham organismos geneticamente modificados, **em qualquer percentual**, inaugurou regulamentação paralela e explicitamente contraposta à legislação federal vigente, “ *nos termos do Decreto Federal nº 4.680/03, em seu art. 2º, §4º, o percentual superior a 1%, como critério para a informação na rotulagem, sendo que tal limite poderia ser reduzido por decisão da Comissão Técnica Nacional de Biossegurança – CTNBio -, órgão responsável para o estabelecimento de normas de segurança e autorização para a prática de atividades que envolvam pesquisa e uso comercial de OGM e seus derivados, nos termos da Lei nº 11.105/05*”.

No caso concreto, por sua vez, existe questão jurídica que autoriza a distinção entre as ações e, por conseguinte, solução jurídica diversa. Isso porque, o ato normativo ora questionado exigiu a obrigatoriedade de informação no rótulo dos produtos transgênicos quando verificado

percentual **igual ou superior a 1%**, enquanto que o ato normativo federal (especificamente o Decreto Federal) exige o percentual **mínimo superior a 1%** de presença de organismo geneticamente modificados.

Ou seja, a Lei nº 14.724/2010 do Estado de São Paulo de fato estabeleceu critério e/ou limite do percentual necessário para a obrigação da rotulagem, inclusive, implementou percentual mais protetivo ao direito do consumidor e à proteção da saúde. Por outro lado, a Lei do Estado do Paraná inaugurou legislação genérica e contrária ao regramento federal, porquanto estabeleceu o dever de informação quando constatado qualquer percentual, texto que traduz abstração de norma geral.

Da comparação entre os atos normativos estaduais, constato questão de direito que distingue o caso em exame daquele julgado na ADI 3.645, motivo porque se impõe distinção necessária para a tomada de outra conclusão jurídica, nos termos do que prescreve o art. 489, §1º, V e VI, do Código de Processo Civil de 2015.

Conclusão esta que parte da premissa da incidência da concepção do federalismo cooperativo, argumento jurídico que, inclusive, foi sopesado no processo decisório da ADI 3.645, mas que, em razão do caráter excessivamente geral da lei estadual paranaense, acabou por ser afastado.

4.3. Alegação de inconstitucionalidade formal. Usurpação da competência privativa da União (art. 22, VIII)

A legislação impugnada não se imiscui diretamente nas relações comerciais, prevendo apenas obrigações estritamente relacionadas à proteção e defesa do consumidor, ou seja, ao resguardo do interesse público.

Há que se ter presente que, dentro da questão da rotulagem de alimentos, prevalece o princípio da plena informação ao consumidor, previsto no art. 6º do Código de Defesa do Consumidor, bem como no seu art. 9º, que elenca os direitos básicos do consumidor à informação clara e adequada sobre o produto e sobre os riscos que apresenta.

Trata-se, portanto, de matéria de consumo e de proteção e defesa da saúde, em que há competência concorrente entre os entes federados, como já afirmado ao longo desta justificação. O Estado, na espécie, nada mais fez do que aplicar a um produto específico as normas que estão nos artigos 6º, inciso III, 28, 31 e 37, §1º, do Código de Defesa do Consumidor, que densificam o dever imposto ao legislador de tutela do direito fundamental à

informação, proteção do consumidor e defesa da saúde, haja vista a dimensão objetiva desses direitos fundamentais.

A possibilidade do Estado instituir regras de proteção efetiva ao consumidor deriva de atribuição legislativa que lhe é conferida pelo artigo 24, incisos V e VIII, combinado com o §2º do mesmo dispositivo da Carta da República, e, conseqüentemente, ao fazê-lo não invadiu área reservada à União Federal, tendo em vista que a esta apenas cabe legislar sobre normas gerais de produção e consumo e responsabilidade por dano ao consumidor, cabendo à unidade federada – vez que existe legislação federal a respeito do assunto suprir os vácuos normativos.

Tampouco há falar em usurpação da competência privativa da União para legislar sobre comércio interestadual (**art. 22, VIII, da Lei Maior**), ou do Município para dispor sobre interesses local, em se tratando de regra sobre rotulagem de produtos transgênicos e alocação em espaços específicos nos estabelecimentos comerciais, como previsto no art. 2º da legislação impugnada.

Nessa linha de argumentação jurídica, a jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal, no sentido de conferir legitimidade ao regramento legislativo estadual mais protetivo em matéria de direito ao consumidor e direito à saúde, conforme os precedentes judiciais abaixo transcritos:

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. ADI CONTRA LEI PARANAENSE 13.519, DE 8 DE ABRIL DE 2002, QUE ESTABELECE OBRIGATORIEDADE DE INFORMAÇÃO, CONFORME ESPECIFICA, NOS ROTULOS DE EMBALAGENS DE CAFÉ COMERCIALIZADO NO PARANÁ. ALEGAÇÃO DE OFENSA AOS ARTS. 22, I e VIII, 170, CAPUT, IV, E PARÁGRAFO ÚNICO, E 174 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. PROTEÇÃO AO CONSUMIDOR. OFENSA INDIRETA. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE.

I – Não há usurpação de competência da União para legislar sobre direito comercial e comércio interestadual porque o ato normativo impugnado buscou, tão somente, assegurar a proteção ao consumidor.

II- Precedente deste Tribunal (ADI 1.980, Rel. Min. Sydney Sanches) no sentido de que não invade esfera de competência da União, para legislar sobre normas gerais, lei paranaense que assegura ao consumidor o direito de obter informações sobre produtos combustíveis.

III – Afronta ao texto constitucional indireta na medida em que se mostra indispensável o exame de conteúdo de outras normas infraconstitucionais, no caso, o Código do Consumidor.

IV – Inocorre delegação de poder de fiscalização a particulares quando se verifica que a norma impugnada estabelece que os selos de qualidade serão emitidos por entidades vinculadas à Administração Pública estadual.

V – Ação julgada parcialmente procedente apenas no ponto em que a lei impugnada estende os seus efeitos a outras unidades da Federação. (ADI 2.832, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Pleno, Dje 20.2.2008)

Nesse caso, a controvérsia jurídica colocada foi a seguinte: ato normativo que impõe obrigatoriedade de informação, quanto à porcentagem de cada espécie vegetal que se compõe o produto, nos termos do especificado, nos rótulos de embalagens comercializados no Paraná configura regra de tutela do direito do consumidor, na vertente do direito à informação clara e adequada dos produtos, ou de regulação de comércio interestadual?

Concluiu o Plenário naquela deliberação pela constitucionalidade do ato normativo impugnado, ao argumento da ausência de usurpação de competência da União para legislar sobre direito comercial e comércio interestadual, uma vez que a legislação teve por objeto apenas a proteção do consumidor, informando-o acerca das características de produtos comercializados no Estado do Paraná, matéria sujeita à competência concorrente, conforme voto do Min. Rel. Ricardo Lewandowski.

Inclusive, cumpre assinalar, que nos debates havidos na fase deliberativa o Min. Menezes Direito afirmou a necessidade de uma releitura do princípio do federalismo brasileiro, de forma a expandir a autonomia político-jurídica das coletividades locais (Estados-membros, distrito Federal e Municípios), notadamente em face do art. 24, V, da Constituição Federal, que regula a repartição de competência para a disciplina do direito do consumidor.

Merece transcrição a seguinte consideração posta no acórdão:

“Por outro lado, é verificar, com muita clareza que o legislador estadual procurou, tão somente, estabelecer os critérios de informação. E nós sabemos, no Brasil, a quantas anda a questão da informação ao consumidor no tocante aos gêneros que são embalados. Muitas vezes, nós estamos cansados de examinar essa matéria, até pessoalmente, salvo quem não faz supermercado, é claro, que existe uma dificuldade

muito grande, porque, muitas vezes, o que se contém no rótulo não está contido no produto, e isso tem gerado alguns complicadores bastante severos.

(...)

Entendo que a lei, no seu conjunto, em cada um de seus dispositivos, tem por foco a precisa informação do consumidor: orientar o consumidor, cientificar o consumidor daquilo que está sendo objeto de virtual consumo, com uma virtude, com uma vantagem adicional. Essa lei também protege a saúde, tem mérito suficiente para incorporar a defesa da saúde, que é também matéria de competência concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal. Como se lê do art. 24, XII, “proteção e defesa da saúde.

A doutrina vem se firmando, mais e mais, no entendimento de que toda legislação estadual de reforço à legislação federal, sobre proteção e defesa da saúde, goza de uma apriorística cláusula de validade, sob o limite apenas da razoabilidade e da proporcionalidade.”

Igualmente, a decisão tomada na ADI 1.980, de Rel. do Min. Sydney Sanches, em sede de medida cautelar, ratificada no mérito, que tratou da legitimidade de ato normativo que estabeleceu o direito de obter informações sobre natureza, procedência e qualidade dos produtos combustíveis, comercializados nos postos revendedores situados no espaço do Estado do Paraná:

“DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI Nº 12.420, DE 13.01.1999, DO ESTADO DO PARANÁ, QUE ASSEGURA AO CONSUMIDOR O DIREITO DE OBTER INFORMAÇÕES SOBRE NATUREZA, PROCEDÊNCIA E QUALIDADE DOS PRODUTOS COMBUSTÍVEIS, COMERCIALIZADOS NOS POSTOS REVENDEDORES SITUADOS NAQUELA UNIDADE DA FEDERAÇÃO. ALEGAÇÃO DE OFENSA AOS ARTS. 22, I, IV, E XII, 177, §§1º E 2º, I, E III, 238 E 170, IV, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. MEDIDA CAUTELAR.

1. A plausibilidade jurídica da Ação Direta de Inconstitucionalidade ficou consideravelmente abalada, sobretudo diante das informações do Exmo. Sr. Governador do Estado do Paraná.

2. Com efeito, a Constituição Federal, no art. 24, incisos V e VIII, atribui competência concorrente à União, aos Estados e ao Distrito Federal para legislar sobre produção e consumo e responsabilidade por dano ao consumidor. O §1º desse artigo esclarece que, no âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a

estabelecer normas gerais. E o §2º que a competência da União para as normas gerais não exclui a suplementar dos Estados.

3. No caso, a um primeiro exame, o Estado do Paraná, na Lei impugnada, parece haver exercido essa competência suplementar, sem invadir a esfera de competência da União, para normas gerais. Aliás, o próprio Código de Defesa do Consumidor, instituído pela Lei Federal nº 8.087, de 1990, no art. 55, a estabeleceu.

4. E como ficou dito, o diploma acoimado de inconstitucional não aparenta haver exorbitado dos limites da competência legislativa estadual (suplementar), nem ter invadido a esfera de competência concorrente da União, seja a que ficou expressa no Código do Consumidor, seja na legislação correlata, inclusive aquela concernente à proteção do consumidor no específico comércio de combustíveis.

5. É claro que um exame mais aprofundado, por ocasião do julgamento de mérito da Ação, poderá detectar alguns excessos da Lei em questão, em face dos limites constitucionais que se lhe impõem, mas, por ora, não são eles vislumbrados, neste âmbito de cognição sumária, superficial, para efeito de concessão de medida cautelar.

6. Ausente o requisito da plausibilidade jurídica, nem é preciso verificar se o do *periculum in mora* está preenchido. Ademais, se tivesse de ser examinado, é bem provável que houvesse de militar no sentido da preservação temporária da eficácia das normas em foco.

7. Medida cautelar indeferida.”

Seguindo a interpretação jurídica aqui defendida, o Procurador-Geral da República afirma que, em relação aos OGMs, e especificamente quanto a sua rotulagem, o razoável a ser sustentado é que o regramento mais geral compete à União, enquanto que o percentual da presença de tais organismos no produto, por tratar de matéria específica, deve ser da competência dos Estados, na linha do quanto decidido na Representação 1.153, de Rel. do Min. Francisco Rezek, cujas razões de decidir transcrevo:

“Seria flagrante despropósito, contudo, entender que as normas federais estabelecem limites máximos à proteção da saúde, quando, na realidade essas normas constituem um piso, a partir do qual cada Estado desdobrará, na conformidade de suas condições e interesses próprios, o patrimônio legislativo. Não há como possa a União, valendo-se da regra que permite estabelecer normas gerais de defesa e proteção da saúde, fixar limites a esse empenho protetivo – porventura mais firme em algumas das unidades federadas – em nome da salvaguarda de outros valores, de outros bens jurídicos que não a própria saúde. Assim, nesse exato domínio, jamais poderia reputar-se ofensivo à Constituição a lei estadual que multiplicasse as cautelas e os métodos de defesa da saúde, salvo quando ofensiva a

outra norma constitucional, concebida para preservar valor jurídico diverso.”

4.4. Alegação de inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa do Chefe do Poder Executivo (art. 61, §1º, II, “e”)

A Advocacia-Geral da União, na manifestação apresentada, para além dos vícios de inconstitucionalidades apontados, sustentou que os arts. 4º e 5º padecem de legitimidade formal, por versarem atribuições a serem desempenhadas pelo Centro de Vigilância Sanitária, da Secretaria do Estado de Saúde, e pela Coordenadoria da Defesa Agropecuária, da Secretaria de Agricultura e Abastecimento, órgãos que integram a Administração Pública do Estado de São Paulo, matéria cuja iniciativa é de reserva do Chefe do Poder Executivo, nos termos do art. 61, 1º, II, “e”, da Constituição Federal.

Confira-se o teor dos artigos legais:

“Artigo 4º – Caberá ao Centro de Vigilância Sanitária, da Secretaria de Saúde, fiscalizar os estabelecimentos e empresas que comercializem os produtos transgênicos.

Artigo 5º – Caberá à Coordenadoria da Defesa Agropecuária, da Secretaria de Agricultura e Abastecimento, fiscalizar as empresas que comercializem sementes e produtos transgênicos, assim como o transporte dos mesmos, exigindo certificado de origem e permissão de trânsito.”

Entendo ausente o vício de inconstitucionalidade formal arguido, porquanto os atos normativos discutidos não tiveram por objeto a criação ou alteração da estrutura e funcionamento internos da Administração Pública estadual, tampouco a inauguração de novas atribuições aos órgãos referidos na legislação. Bem vistas as coisas, o dever de fiscalização ali imposto traduz uma ratificação da competência já atribuídos a esses órgãos, que cumprem atividade eminentemente fiscalizatória. Não há se falar em vício de iniciativa de reserva de lei ao Chefe do Poder Executivo.

Por tais razões, não visualizo, na lei impugnada, ofensa ao art. 24, incisos V e XII, §§ 1º e 2º, ao art. 22, VIII, e ao art. 61 §1º, II, “e”, da Constituição da República.

5. Conclusão

Ante o exposto, julgo improcedente o pedidos deduzido na presente ação direta de inconstitucionalidade.

É como voto

Plenário Virtual - minuta de voto - 02/10/2020 00:00