

13/10/2020

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.619 SÃO PAULO

RELATORA	: MIN. ROSA WEBER
REQTE.(S)	: CONFEDERACAO NACIONAL DA INDUSTRIA
ADV.(A/S)	: CASSIO AUGUSTO MUNIZ BORGES E OUTRO(A/S)
INTDO.(A/S)	: ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO
INTDO.(A/S)	: GOVERNADOR DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO

EMENTA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEGITIMIDADE ATIVA. CONFEDERAÇÃO SINDICAL. ART. 103, IX, DA CF. LEI Nº 14.274/2010 DO ESTADO DE SÃO PAULO. ROTULAGEM DE PRODUTOS TRANSGÊNICOS. ALEGAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. INVASÃO DA COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE COMÉRCIO INTERESTADUAL. REGULAMENTAÇÃO JURÍDICA SUPOSTAMENTE PARALELA E CONTRÁRIA À LEGISLAÇÃO FEDERAL DA MATÉRIA. AFRONTA AOS ARTS. 22, VIII, E 24, V E XII, §§ 1º E 3º, DA CF. INOCORRÊNCIA. AÇÃO IMPROCEDENTE.

1. Legitimidade *ad causam* da autora, entidade integrante da estrutura sindical brasileira em grau máximo (confederação), representativa, em âmbito nacional, dos interesses corporativos das categorias econômicas da indústria (arts. 103, IX, da Constituição da República e 2º, IX, da Lei 9.868/1999).

2. Ao regulamentar critérios para a obrigatoriedade do dever de rotulagem dos produtos derivados ou de origem transgênica, a Lei nº 14.274/2010 do Estado de São Paulo 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.

3. O ato normativo impugnado em absoluto excede dos limites da

ADI 4619 / SP

competência suplementar dos Estados, no tocante a essa matéria, por dois motivos principais. O primeiro, porque não afeta diretamente relações comerciais e consumeristas que transcendam os limites territoriais do ente federado. O segundo, porque 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 (art. 5º, XIV, da Constituição Federal).

4. O estabelecimento de requisitos adicionais para a rotulagem de alimentos geneticamente modificados, quando não contrário ao conjunto normativo federal sobre a matéria, se insere na competência concorrente dos entes federados.

5. Pedido de aplicação dos precedentes formados no julgamento da ADI 280/MT, ADI 3.035-3/PR, ADI 3054-0/PR e ADI 3.645 indeferido, por motivo de distinção entre os casos em cotejo analítico. Aplicação do art. 489, §1º, V e VI, do Código de Processo Civil de 2015.

6. Não usurpa a competência privativa da União para legislar sobre comércio interestadual a legislação estadual que se limita a prever obrigações estritamente relacionadas à proteção e defesa do consumidor, sem interferir em aspectos propriamente comerciais.

7. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal em julgar improcedentes os pedidos formulados na ação direta, nos termos do voto da Relatora e por maioria de votos, vencidos os Ministros Alexandre de Moraes, Roberto Barroso, Luiz Fux (Presidente), Gilmar Mendes e, em parte, o Ministro Dias Toffoli, em sessão virtual do Pleno de 2 a 9 de outubro de 2020, na conformidade da ata do julgamento.

ADI 4619 / SP

Brasília, 15 de outubro de 2020.

Ministra Rosa Weber

Relatora

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.619 SÃO PAULO

RELATORA	: MIN. ROSA WEBER
REQTE.(S)	: CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA
ADV.(A/S)	: CASSIO AUGUSTO MUNIZ BORGES E OUTRO(A/S)
INTDO.(A/S)	: ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO
INTDO.(A/S)	: GOVERNADOR DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO

RELATÓRIO

A Senhora Ministra Rosa Weber (Relatora):

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, ajuizada pela Confederação Nacional da Indústria, com fundamento normativo no art. 102, I, “a”, e art. 103, IX, da Constituição Federal, objetivando a inconstitucionalidade da Lei nº 14.274, de 16.12.2010, do Estado de São Paulo/SP, que dispõe acerca da rotulagem de produtos transgênicos no Estado de São Paulo e dá outras providências.

2. A autora, Confederação Nacional das Indústrias, afirma a sua legitimidade ativa, nos termos dos arts. 2º, IX, da Lei 9.868/1999 e 103, IX, da Carta Política, e o atendimento do requisito da pertinência temática, por representar, em todos os níveis e instâncias, as categorias econômicas da indústria nacional afetadas pela inauguração de novo regramento jurídico sobre a rotulagem de produtos transgênicos, em decorrência da potencial ingerência no campo do comércio interestadual.

3. Justifica a existência de inconstitucionalidade formal na legislação impugnada, forte em dois argumentos principais, quais sejam:

a) o ato normativo instaura regulamentação jurídica paralela e contrária à legislação federal vigente acerca da questão (Lei nº 8.078/90, Lei nº 11.105/2005, Decreto Federal nº 4.680/2003 e Decreto Federal nº 5.591/2005), em situação de usurpação da competência residual e complementar dos entes federados nessa matéria, tal como prescrito no art. 24, §§ 1ª e 2º da CRFB; e

b) invasão da competência privativa da União para legislar sobre comércio interestadual, nos termos do art. 22, VIII, da CRFB.

ADI 4619 / SP

4. Melhor explicando. A autora sustenta que o ato normativo impugnado, ao exigir informação da classificação de transgênico em produtos destinados ao consumo humano e/ou animal, quando constatada presença de organismo geneticamente modificado em proporção “igual ou superior ao limite de 1%”, implementa disciplina jurídica paralela e contrária à legislação federal vigente sobre a matéria, de modo a extrapolar a competência concorrente e suplementar autorizada pela Constituição.

Pontua que referida legislação estadual, ao dispor sobre rotulagem, tem como um de seus objetivos disciplinar o direito à informação adequada e clara, na hipótese de fornecimentos de produtos que sejam (ou possam assim ser considerados) nocivos, como os classificados transgênicos, atuação normativa já realizada no âmbito federal.

Com relação ao conjunto normativo federal de tutela do direito à informação clara e adequada, alega que, não obstante a existência do regramento prescrito no Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078/90) e na Lei de Biossegurança (Lei nº 11.105/2005), foi publicado o Decreto Federal nº 4.680/2003, com o propósito de concretizar o direito à informação especificamente dos alimentos e ingredientes alimentares destinados ao consumo humano ou animal, que contenham ou sejam produzidos a partir de organismos geneticamente modificados.

Transcreve, na fração de interesse o Decreto Federal nº 4.680/2003, *verbis*:

“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.

Art. 3º. “Tanto nos produtos embalados como nos vendidos a granel ou in natura, o rótulo da embalagem ou do recipiente em que estão contidos deverá constar, em destaque, no painel principal e em conjunto com o símbolo a ser definido

ADI 4619 / SP

mediante ato do Ministério da Justiça das seguintes expressões, dependendo do caso: “(nome do produto) transgênico”, “contém (nome do ingrediente ou ingredientes) transgênicos (s)” ou “produto produzido a partir de (nome do produto (transgênicos))”.

§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.

§4º O percentual referido no caput poderá ser reduzido por decisão da Comissão Técnica Nacional de Biossegurança -CTNBio.”

Nesse quadrante, defende que o objeto do ato legislativo questionado já foi disciplinado em sua completude por conjunto normativo federal, de modo que inexiste vácuo normativo a autorizar o exercício da competência legislativa dos entes federados, motivo pelo resta configurada a usurpação de competência concorrente do ente federado para legislar sobre proteção e defesa do direito à saúde e do consumidor, na forma autorizada no art. 24, V e XII, da CRFB.

Refere inadmissível a atuação legislativa do Estado de São Paulo, por implementar norma de caráter geral de proteção consumerista, quando sua atividade legiferante apenas poderia ocorrer para tratar de peculiaridade regional, fato que não ocorreu.

Acrescenta, quanto ao ponto: *“pelo comando do § 4º, do artigo 2º, do Decreto Federal nº 4.680/2003, tem-se que aquele percentual somente poderá (poder-dever) ser reduzido por decisão da Comissão Técnica Nacional de Biossegurança - CTNBio, órgão colegiado multidisciplinar responsável, segundo a Lei nº. 11.105/2005, pelo estabelecimento de normas de segurança e pela autorização para a prática de atividades que envolvam pesquisa e uso comercial de OGM e seus derivados. Portanto, a lei estadual, além de não observar a paridade com o percentual estabelecido na legislação federal, substituiu a vontade*

ADI 4619 / SP

do legislador federal, que remeteu esse tipo de decisão ao crivo técnico e exclusivo da CTNBio.”

5. Argumenta a aplicação na resolução do presente caso das decisões tomadas no julgamento das ADI 280/MT, ADI 3.035-3/PR, ADI 3054-0/PR, notadamente da ADI 3.645, que tratou da análise da compatibilidade normativa da legislação paranaense de teor semelhante, e foi julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade do ato, porquanto constatada extrapolação da autorização constitucional no exercício da competência concorrente.

6. De outro lado, quanto à alegação de vício de inconstitucionalidade por usurpação da competência privativa da União para legislar sobre comércio interestadual, como prescrito no art. 22, VII, da Constituição Federal, pontua que a obrigatoriedade de informação nos rótulos apenas nas embalagens e ingredientes alimentares comercializados no Estado de São Paulo implica reflexos no comércio interestadual, na medida em que estabelece restrições e limitações na liberdade de negociação. Nesse sentido, aponta os precedentes formados no julgamento das ADI 740-5/RJ, ADI 2.656/SP, ADI 2866 e ADI 3001.

7. Requer concessão de medida cautelar, com fundamento no art. 10 da Lei nº 9.868/99, para suspender a eficácia da Lei nº 14.274/2010 do Estado de São Paulo. No mérito, requer a procedência da ação direta a fim de que, confirmada a liminar, seja declarada inconstitucional referida legislação.

8. Aplicado o procedimento previsto no art. 12 da Lei nº 9.868/99, conforme decisão tomada pela eminente Min. Ellen Gracie, minha antecessora na relatoria do feito.

9. Requisitadas as informações, o Governador do Estado de São Paulo defende a inconstitucionalidade do ato normativo impugnado, com fundamento em dois argumentos principais:

a) violação do art. 24, § 1º ao 4º, da CRFB, por se tratar de legislação contrária ao regramento federal acerca da matéria, como exemplo afirma o art. 1º, que inova e ultrapassa o alcance da regra federal, ao estender a obrigação a produtos utilizados na agricultura e incluir os requisitos

ADI 4619 / SP

“origem” e “procedência” na informação a ser prestada, exigências ausentes naquela legislação; e

b) vício de iniciativa, nos termos dos art. 61, §1º, II, “e”, e do art. 84, VI, “a”, da CRFB, porque o ato normativo é originário de propositura de iniciativa parlamentar.

10. A Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, nas informações juntadas, conforme o art. 12 da Lei nº 9.868/98, defende a higidez da norma estadual. Discorre sobre a legitimidade do uso da competência concorrente pelo ente federado, no estabelecimento de exigências mais rígidas quanto à obrigatoriedade da rotulagem nos produtos de origem transgênica, porquanto trata de regra mais protetiva aos direitos do consumidor e ao direito à saúde, de modo que a legislação federal apenas determinou as condições mínimas de proteção, não o *standard* máximo.

Alega a incidência do Protocolo de Cartagena. Sustenta que a interpretação jurídica no sentido da constitucionalidade de lei estadual que busca proteger o consumidor, em detrimento de legislação federal mais geral, já foi acolhida na jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal, como a ADI 3.937-7 e ADI 2.832.

Com relação às exigências mais rígidas adotadas no ato normativo impugnado, sem correspondência no regramento federal, aponta: a) rotulagem para produtos utilizados na agricultura (art. 1); b) rotulagem nos produtos com índice de transgenia igual ou superior a 1%; c) destinação específica para a exposição dos produtos transgênicos (art. 2º); d) transporte em embalagens próprias (art. 3º); e d) maior fiscalização, por parte do Estado, das empresas que comercializem tais produtos (arts. 4º, 5º e 6º).

11. Manifestação do Advogado-Geral da União pela procedência da ação, nos termos dos fundamentos jurídicos sustentados pelo Governador do Estado de São Paulo/SP.

12. O Procurador-Geral da República, em seu parecer, opina pela improcedência da ação direta de inconstitucionalidade. Afirma a legitimidade da atuação legislativa do ente federado, na medida em que

ADI 4619 / SP

ocorreu dentro dos limites do exercício legítimo da competência suplementar, que autoriza a imposição de disciplina jurídica mais protetiva, em matéria de direitos do consumidor e da saúde.

Nessa perspectiva, ressalta a construção de um patamar mínimo de proteção pelo conjunto normativo federal, competindo aos entes federados multiplicar os vetores protetivos, conforme justificção da decisão tomada na Representação 1.153. No mesmo sentido, invocou a ADI 2.382, que definiu interpretação jurídica no sentido da ausência de usurpação de competência da União para legislar sobre direito comercial, em hipótese de normas voltadas para a tutela do consumidor.

Identificado o caso e relatados os principais atos do processo.

11/04/2019

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.619 SÃO PAULO

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 vendidos 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.

ADI 4619 / SP

§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:

ADI 4619 / SP

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,

ADI 4619 / SP

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**,

ADI 4619 / SP

competete 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**.

ADI 4619 / SP

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 vênica 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

ADI 4619 / SP

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 **subjettivamente**, entre União

ADI 4619 / SP

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

ADI 4619 / SP

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,

ADI 4619 / SP

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

ADI 4619 / SP

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

ADI 4619 / SP

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**

ADI 4619 / SP

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 dispondo 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

ADI 4619 / SP

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,

ADI 4619 / SP

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.

ADI 4619 / SP

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

ADI 4619 / SP

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

ADI 4619 / SP

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

ADI 4619 / SP

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:

“Secção 2**Rotulagem****Artigo 12.****Âmbito de aplicação**

1. A presente secção aplica-se aos gêneros 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 gêneros 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

ADI 4619 / SP

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.

ADI 4619 / SP

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 nº 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

ADI 4619 / SP

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*

ADI 4619 / SP

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,

ADI 4619 / SP

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

ADI 4619 / SP

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 – Incorre 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

ADI 4619 / SP

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

ADI 4619 / SP

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

ADI 4619 / SP

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,

ADI 4619 / SP

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.”

ADI 4619 / SP

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

EXTRATO DE ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.619

PROCED. : SÃO PAULO

RELATORA : MIN. ROSA WEBER

REQTE.(S) : CONFEDERACAO NACIONAL DA INDUSTRIA

ADV.(A/S) : CASSIO AUGUSTO MUNIZ BORGES (20016A/DF) E OUTRO(A/S)

INTDO.(A/S) : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO

INTDO.(A/S) : GOVERNADOR DO ESTADO DE SÃO PAULO

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO

Decisão: Após o voto da Ministra Rosa Weber, Relatora, que julgava improcedente o pedido formulado na ação direta, pediu vista dos autos o Ministro Alexandre de Moraes. Não participou, justificadamente, deste julgamento, o Ministro Gilmar Mendes. Ausentes, justificadamente, os Ministros Dias Toffoli (Presidente) e Luiz Fux. Presidência do Ministro Celso de Mello. Plenário, 11.04.2019.

Presidência do Senhor Ministro Celso de Mello. Presentes à sessão os Senhores Ministros Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin e Alexandre de Moraes.

Ausentes, justificadamente, os Ministros Dias Toffoli (Presidente) e Luiz Fux (Vice-Presidente).

Vice-Procurador-Geral da República, Dr. Luciano Mariz Maia.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário

19/12/2019

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.619 SÃO PAULO

VOTO

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES (RELATOR): Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade ajuizada pela Confederação Nacional da Indústria – CNI, em que se pretende ver declarada a inconstitucionalidade da Lei 14.274/2010 do Estado de São Paulo. O preceito impugnado estabeleceu a obrigatoriedade do dever de rotulagem dos produtos derivados ou de origem transgênica, veiculando requisitos adicionais em relação à legislação federal sobre o assunto.

Eis o teor da norma impugnada:

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 vendidos 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), uma 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

ADI 4619 / SP

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 Estado da 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

ADI 4619 / SP

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.

O autor fundamenta a inconstitucionalidade da lei ora impugnada na suposta ofensa aos artigos 24, §§ 1º e 2º e 22, VIII, da Constituição Federal, sustentando, em síntese, que a norma estipularia parâmetros nitidamente contrários à legislação federal que regulamenta o tema (Lei 8.078/90, Lei 11.105/2005, Decreto Federal 4.680/2003 e Decreto Federal 5.591/2005), de modo a ultrapassar os limites da competência residual e suplementar dos Estados para legislar sobre o assunto.

Afirma ainda que o regramento atacado afrontaria a competência privativa da União para legislar sobre comércio interestadual, na medida que, ao estabelecer exigências mais severas para a comercialização de transgênicos, criaria mercado específico e exclusivo desses produtos no Estado de São Paulo.

Submetida a ação ao julgamento presencial, a Ministra Relatora ROSA WEBER conheceu da ação para julgar improcedente o pedido, entendendo que a lei impugnada não ultrapassa os limites da competência suplementar estadual, pois: (a) não atinge, de modo direto, as relações mercantis e de consumo que extrapolam as fronteiras do Estado de São Paulo; e (b) não flexibiliza os requisitos mínimos de segurança estabelecidos pela legislação federal.

Pedi vista em 11/04/2019.

É o relatório.

A controvérsia dos autos consistem em saber se o Estado de São Paulo poderia, legitimamente, à luz das normas de distribuição de

ADI 4619 / SP

competências legislativas estatuídas na Constituição Federal, disciplinar o conteúdo da norma impugnada da forma como posto, ou seja, de modo a estabelecer requisitos mais severos do que a legislação federal pertinente para a comercialização de produtos transgênicos.

O princípio geral que norteia a repartição de competência entre as entidades competentes do Estado Federal é o da predominância do interesse, competindo à União atuar em matérias e questões de interesse geral; aos Estados, em matérias e questões de interesse regional; aos Municípios, assuntos de interesse local e, ao Distrito Federal, tanto temas de interesse regional quanto local.

O artigo 24, V e XII, da CF, estabelece que a competência para legislar sobre produção, consumo e proteção e defesa da saúde são comuns a todos os entes federativos, devendo a União estabelecer normas gerais que deverão ser observadas pelos Estados-membros quando da elaboração de suas normas complementares.

Em nível federal, a regulamentação sobre rotulagem de produtos que contenham ou sejam produzidos a partir de organismos geneticamente modificados (OGM) está assim estabelecida:

Decreto 4.680/2003

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.

Por sua vez, a lei estadual impugnada assim dispõe:

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),

ADI 4619 / SP

com a seguinte classificação: “transgênico”.

Como se vê, a norma paulista exige a identificação do produto com transgenia quando em sua composição houver patamar igual ou superior a 1% de OGM, ao passo que a imposição feita pelo decreto federal é de que haja a sinalização apenas quando for constatada a presença superior a 1% desses organismos no produto comercializado.

A Lei Estadual 14.274/2010 acrescenta, ainda, outro requisito não exigido pela norma federal, consistente na exigência de que conste da embalagem informação de procedência e origem dos produtos.

Não me parece aceitável que lei editada em sede de competência suplementar do Estado contenha preceitos que demandam o afastamento das normas gerais fixadas pela legislação federal.

Assim, em que pese a meritória intenção do legislador paulista de promover maior proteção ao consumidor e à saúde humana, por meio do estabelecimento de requisitos mais rígidos para a comercialização de produtos transgênicos, acabou por adentrar na competência privativa da União para legislar sobre comércio interestadual. Nesse sentido:

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Repartição de competências. Lei 1.939, de 30 de dezembro de 2009, do Estado do Rio de Janeiro, que dispõe sobre a obrigatoriedade de informações nas embalagens dos produtos alimentícios comercializados no Estado do Rio de Janeiro. Alegação de ofensa aos artigos 22, VIII, e 24, V, da Constituição Federal. Ocorrência. Ausência de justificativa plausível que autorize restrições às embalagens de alimentos comercializados no Estado do Rio de Janeiro. Competência legislativa concorrente em direito do consumidor. Ausência. Predominância de interesse federal a evitar limitações ao mercado interestadual. Ação julgada parcialmente procedente.

(ADI 750, Relator Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, DJe de 09/03/2018)

Além disso, verifica-se que o direito à informação, garantido pela

ADI 4619 / SP

Constituição e pelo Código de Defesa do Consumidor, já se encontra suficientemente resguardado por legislação federal que normatiza a rotulagem de produtos transgênicos, como a Lei Federal 11.105/2005 e os Decretos 4.680/2003 e 5.591/2005.

A propósito, o referido Decreto Federal 4.680/2003 (art. 2º, § 4º) atribui à Comissão Técnica Nacional de Biossegurança, CTNBio, a possibilidade de redução do percentual a partir do qual se exige a rotulagem do produto como transgênico (composto por OGMs), o que se relaciona com a competência técnica desse órgão para a pesquisa, controle e normatização de atividades que envolvam produção e comercialização de OGMs.

Isso posto, fica evidente a existência de um conjunto de instrumentos que visam garantir o conhecimento do consumidor sobre o produto que ele está consumindo, bem como a proteção de sua saúde, de forma que que a imposição mais rígida estabelecida lei paulista se mostra desproporcional. No mesmo sentido já se manifestou esta CORTE:

ARGUIÇÕES DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. DIREITO CONSTITUCIONAL. PROIBIÇÃO DO TRANSPORTE DE CARGAS VIVAS NO MUNICÍPIOS DE SANTOS. LEI COMPLEMENTAR MUNICIPAL Nº 996/2018.

1. Verifica-se a invasão da competência da União pelo Município de Santos para legislar sobre transporte de animais, matéria exaustivamente disciplinada no âmbito federal.

2. Sob a justificativa de criar mecanismo legislativo de proteção aos animais, o legislador municipal impôs restrição desproporcional.

3. Esta desproporcionalidade fica evidente quando se analisa o arcabouço normativo federal que norteia a matéria, tendo em vista a gama de instrumentos estabelecidos para garantir, de um lado, a qualidade dos produtos destinados ao consumo pela população e, de outro, a existência digna e a ausência de sofrimento dos animais, tanto no transporte quanto no seu abate.

4. Conversão de julgamento do referendo à medida

ADI 4619 / SP

cautelar em decisão de mérito. Arguições de descumprimento de preceito fundamental julgadas procedentes.

(ADPF 514, Relator Min. EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, DJe de 30/11/2018).

Assim, estabelecido por norma geral o limite de mais de 1% de OGM para obrigatoriedade de rotulagem indicativa da presença de tais organismos, não se mostra razoável que o Estado de São Paulo, sob o pretexto de proteger o consumidor e a saúde, impor limite mais rígido, restringindo a negociação mercantil dos produtos transgênicos com outros Estados da federação, que não estão submetidos à lei mais rígida.

Diante do exposto, CONHEÇO da ação e a julgo PROCEDENTE, para declarar a inconstitucionalidade da 14.274/2010 do Estado de São Paulo.

É o voto.

19/12/2019

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.619 SÃO PAULO

ESCLARECIMENTO

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN - Vossa Excelência me permite uma indagação, eminente Ministro Alexandre de Moraes, se a Ministra Rosa permitir?

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - Pois não.

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN - A regra a que Vossa Excelência faz referência é a Lei estadual 14.254, artigo 1º, que diz igual ou superior?

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - Ao limite de 1%, quando a legislação federal fala acima do limite de 1%.

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN - Qual é o dispositivo da Lei 11.105 que trata dessa matéria, Ministro Alexandre?

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - A Lei nº 11.105 delega ao Executivo o decreto e o decreto estabelece.

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN - A lei federal não trata desse assunto?

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - Não. A lei federal fala que será estabelecido limite nacional, a partir dos estudos da Comissão Nacional de Biossegurança. A partir desses estudos, o decreto estabeleceu o limite acima de 1%. Por que a lei federal delega ao decreto, desde que haja estudo da Comissão Nacional de Biosegurança? Porque, a partir de estudos científicos, esses limites se podem alterar. Para que não fosse necessário alterar toda vez a lei, o decreto é editado, mas sempre com base nos estudos da comissão.

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN - Ou seja, a lei federal não tem esse dado e delegou ao decreto; a lei estadual é mais protetiva.

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - Exatamente.

19/12/2019

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.619 SÃO PAULO

VOTO

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO - Presidente, entendo perfeitamente os argumentos e preocupações manifestados pela Ministra Rosa Weber e pelo Ministro Edson Fachin, mas, para ser sincero, temo o impacto que esse tipo de exigência possa produzir sobre o comércio interestadual. Sobretudo, como lembrava o Ministro Alexandre de Moraes, porque São Paulo - que aliás é o principal centro industrial do País - não teria muita dificuldade de produzir, cumprindo sua lei, mas os outros estados seriam obrigados a cumprir para poder vender em São Paulo. Tenho dúvida se isso não traria ônus excessivo.

Temos tido jurisprudência relativamente centralizadora nessa matéria de competência legislativa. Embora sempre aberto a repensar esse tema, por ora estou ficando com os precedentes e, portanto, acompanhando a divergência.

19/12/2019

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.619 SÃO PAULO

ANTECIPAÇÃO AO VOTO

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX - Presidente, tenho também voto bastante denso sobre o tema, porque entendo que a jurisprudência do Supremo está fugindo um pouco dessa competência privativa da União em temas sensíveis. De sorte que peço todas as vênias aos entendimentos contrários.

Vou juntar voto, porque que é muito extenso, mas vou acompanhar a divergência, com a vênia da Ministra Rosa e do Ministro Fachin.

19/12/2019

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.619 SÃO PAULO

VOTO - VOGAL

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX: Senhor presidente, eminentes pares, ilustre representante do Ministério Público, senhores advogados e estudantes aqui presentes, cinge-se a discussão à constitucionalidade de norma estadual que estabelece regramento mais gravoso para a rotulagem de produtos transgênicos e que impõe aos estabelecimentos comerciais a obrigação de possuir local específico para exposição destes produtos.

a) Inconstitucionalidade formal da norma.

Este Tribunal tem se voltado, recentemente, para a tutela do princípio federativo e para o prestígio às competências e à autonomia dos entes federativos menores.

A esse respeito, exemplificativamente, na Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.060, o Plenário assentou que o princípio federativo brasileiro reclama, na sua ótica contemporânea, o abandono de qualquer leitura excessivamente inflacionada das competências normativas da União - tanto privativas, quanto concorrentes -, bem como a descoberta de novas searas normativas que possam ser trilhadas pelos Estados, Municípios e pelo Distrito Federal, de modo a refletir o pluralismo político em que se fundamenta a República Federativa do Brasil (CRFB, art. 1º, V).

Naquela oportunidade, foi sublinhada a importância da reflexão pelo Supremo Tribunal Federal quanto à sua postura *prima facie* em casos de litígios constitucionais em matéria de competência legislativa, para que passasse a prestigiar, como regra geral, as iniciativas regionais e locais, a menos que ofendam norma expressa e inequívoca da

ADI 4619 / SP

Constituição de 1988.

In casu, a lei impugnada insere-se em uma zona de confluência de diversos dispositivos constitucionais que tratam de competência legislativa: **consumo, comércio e saúde**. Nada obstante, a inconstitucionalidade formal da norma impugnada parece evidente, como passo a demonstrar.

Sob o prisma da proteção ao consumidor, ainda que haja competência concorrente, já existem normas gerais editadas pela União para disciplinar a matéria, no que tem destaque o próprio Código de Defesa do Consumidor (Lei 8.078/1990), que impõe deveres de transparência e de informação por parte dos fornecedores de bens e serviços.

O Código de Defesa do Consumidor não disciplina de maneira minudente a forma como deve ser concretizado o dever de informar. O diploma, em verdade, inaugura um *diálogo das fontes*, ao relegar à regulação técnica específica a determinação quanto às informações e parâmetros de segurança imprescindíveis para a tutela ao consumidor. Trata-se de zona de confluência entre a regulação setorial e o direito do consumidor, como bem apontam Carlos Ari Sundfeld e Jacintho Arruda Câmara, *in verbis*:

“[A] legislação [de defesa do consumidor] prevê regras de conteúdo amplo, fazendo uso quase sempre de conceitos vagos ou indeterminados. Quando sua aplicação recai sobre área não regulamentada, como ocorre na maioria das vezes em matéria de atividades econômicas, o conceito genérico é posto diretamente a disciplinar situações concretas, cabendo ao aplicador da legislação de proteção ao consumidor enquadrar ou não o caso concreto na hipótese genérica. (...) outra forma de interação entre os dois sistemas existe quando a própria legislação prevê que a autoridade administrativa incumbida de disciplinar o setor deve estabelecer um dado aspecto

ADI 4619 / SP

pertinente à relação de consumo. Aqui as regras de proteção do consumidor são fixadas genericamente na Lei (do serviço ou de proteção do consumidor), mas elas próprias conferem competência discricionária ao administrador para definir normas mais objetivas sobre a matéria alvo de sua competência” (SUNDFELD, Carlos Ari e CÂMARA, Jacintho Arruda. Tarifas dos Serviços de Telecomunicações e Direitos do Consumidor. Fórum Administrativo, v. 2, n. 1. Belo Horizonte: Ed. Fórum, p. 1.021, ago./2002).

Não há qualquer omissão legislativa a ser suprida pelo Estado-membro. Quanto aos transgênicos, a Lei de Biossegurança (Lei nº 11.105/2005) traz, em seu art. 40, determinação segundo a qual “[o]s 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”.

Por sua vez, o Decreto nº 5.591/2005, que regulamenta a Lei de Biossegurança também faz referência à regulamentação do tema mediante decreto específico, em seu art. 91:

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 de decreto específico**.

A regulamentação de que trata o diploma foi realizada por meio do Decreto Federal nº 4.680/2003, cujo art. 2º prevê, *in verbis*:

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.

ADI 4619 / SP

§ 1º Tanto nos produtos embalados como nos vendidos a granel ou *in natura*, o rótulo da embalagem ou do recipiente em que estão contidos deverá constar, em destaque, no painel principal e em conjunto com o símbolo a ser definido mediante ato do Ministério da Justiça, uma das seguintes expressões, dependendo do caso: "(nome do produto) transgênico", "contém (nome do ingrediente ou ingredientes) transgênico(s)" ou "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.

§ 4º O percentual referido no caput poderá ser reduzido por decisão da Comissão Técnica Nacional de Biossegurança - CTNBio.

A competência para a redução do percentual de transgênicos presente em cada produto que atraia o dever de informação no rótulo foi expressamente atribuída à Comissão Técnica Nacional de Biossegurança – CTNBio, conforme estabelece o artigo 1º do regimento interno de esse colegiado multidisciplinar de caráter consultivo e deliberativo, integrante do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação.

Assim, sendo matéria de competência legislativa concorrente, o ente federativo deve considerar o arcabouço regulatório que incide sobre determinada atividade e as competências institucionais dos órgãos especializados. Não se trata de ofensa reflexa nem de restrição *ex ante* da competência dos entes, mas de harmonizar a competência legislativa do 24, inciso V, da CRFB com o desenho normativo vigente.

Especificamente no que se refere à regulação do direito à informação

ADI 4619 / SP

em matéria de transgênicos, esta Corte, em situação similar àquela dos autos, já afirmou não haver lacuna apta a permitir a suplementação pelo legislador estadual. Eis a ementa daquele julgado:

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 dispondo 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 consequential ou por arrastamento de decreto regulamentar superveniente em

ADI 4619 / SP

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 3645, Relatora Min. Ellen Gracie, Tribunal Pleno, julgado em 31/05/2006, DJ 01-09-2006)

Para além da seara consumerista, impõe-se reconhecer que o incremento exacerbado de obrigações de rotulagem em âmbito regional pode prejudicar a livre circulação de mercadorias e criar barreiras ao comércio interestadual.

No arcabouço federativo, os interesses *nacionais* são representados e reunidos na figura da União, responsável por atuar em seu interesse no campo internacional e interestadual. Não fosse assim, reinaria o caos na administração e na gerência da coletividade brasileira, marcada que seria por conflitos e disputas entre diferentes centros locais de poder.

Assim, tratando-se de comércio, cabe privativamente à União estabelecer requisitos que obstem a circulação econômica de mercadorias no território nacional. A iniciativa local esbarra em norma expressa da Constituição, em particular do artigo 22, VIII, que estabelece ser competência privativa da União legislar sobre comércio exterior e interestadual.

Este Tribunal tem precedentes no sentido de que a criação de obrigações de rotulagem inexistentes em normas federais representa entrave potencial para a comercialização de produtos entre os entes federados. A respeito, confira-se os precedentes abaixo:

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei estadual (SC) nº 13.922/07. Restrições ao comércio de produtos agrícolas importados no Estado. Competência privativa da União para

ADI 4619 / SP

legislar sobre comércio exterior e interestadual (CF, art. 22, inciso VIII). 1. É formalmente inconstitucional a lei estadual que cria restrições à comercialização, à estocagem e ao trânsito de produtos agrícolas importados no Estado, **ainda que tenha por objetivo a proteção da saúde dos consumidores** diante do possível uso indevido de agrotóxicos por outros países. **A matéria é predominantemente de comércio exterior e interestadual, sendo, portanto, de competência privativa da União (CF, art. 22, inciso VIII).** 2. É firme a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal no sentido da inconstitucionalidade das leis estaduais que constituam entraves ao ingresso de produtos nos estados da Federação ou sua saída deles, provenham esses do exterior ou não (cf. ADI 3.813/RS, Rel. Min. Dias Toffoli, DJ e de 20/04/2015; ADI nº 280, Rel. Min. Francisco Rezek, DJ de 17/6/1994; e ADI nº 3.035, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJ de 14/10/2005). 3. Ação direta julgada procedente.

(ADI 3852, Relator Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 07/10/2015, Public 11-12-2015)

Ementa: Ação Direta de Inconstitucionalidade. Repartição de competências. Lei 1.939, de 30 de dezembro de 2009, do Estado do Rio de Janeiro, que dispõe sobre a obrigatoriedade de informações nas embalagens dos produtos alimentícios comercializados no Estado do Rio de Janeiro. Alegação de ofensa aos artigos 22, VIII, e 24, V, da Constituição Federal. Ocorrência. Ausência de justificativa plausível que autorize restrições às embalagens de alimentos comercializados no Estado do Rio de Janeiro. Competência legislativa concorrente em direito do consumidor. Ausência. Predominância de interesse federal a evitar limitações ao mercado interestadual. Ação julgada parcialmente procedente.

(ADI 750, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 03/08/2017, DJe 09-03-2018)

b) Excesso regulatório

ADI 4619 / SP

Os dispositivos impugnados, além de estipularem parâmetros mais restritivos para a rotulagem de transgênicos (*i.e.* percentagem *igual* ou superior a 1%), ainda impõem deveres adicionais àqueles previstos em legislação federal, como a obrigação de informar sobre a espécie doadora do gene no local reservado para a identificação dos ingredientes. Determina-se, outrossim, que, 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.

Não há de se cogitar de a sobreposição de normas protetivas ser favorável à saúde do consumidor. O excesso regulatório tanto pode cercear a propriedade privada (*regulatory taking*), quanto acarretar resultados insatisfatórios para o próprio desiderato normativo. Este segundo ponto tem recebido muita atenção da doutrina estrangeira, por envolver questões atinentes às limitações da racionalidade individual do consumidor.

O professor Omri Bem-Sharar, da Universidade de Chicago Law School, trata especificamente da regulação por meio de informações obrigatórias (*mandated disclosures*). O autor atribui a falha desse mecanismo regulatório à complexidade – tanto da informação transmitida, quanto da decisão do consumidor. Essa complexidade se verifica por diversos fatores, dentre os quais se destacam a sobrecarga de informações (*overloaded*) e o problema da acumulação (*accumulation problem*). Em obra específica, escrita com o Professor Carl E. Scheneider, explicam:

[I]nformações obrigatórias são ilegíveis e não lidas porque você não pode descrever a complexidade de forma simples. O problema não é apenas o analfabetismo e a inumerabilidade. É também a "questão da quantidade", que compreende o problema de "sobrecarga" e o problema da "acumulação". O

ADI 4619 / SP

problema de sobrecarga surge quando a informação é copiosa e complexa demais para que se lide com ela. O problema da acumulação surge porque consumidores diariamente se deparam com tantas informações e anualmente confrontam tantas consequências dessas informações que não podem administrar (muito menos dominar) mais do que alguns dados. Informações, lembre-se, devem preparar as pessoas para decisões desconhecidas e complexas. As decisões são complexas, porque muito deve ser aprendido bem e usado com habilidade. Mas é difícil organizar e apresentar massas de informações de forma eficaz.

(BEN-SHAHAR, Omri; e SCHNEIDER, Carl. **More Than You Wanted To Know: The Failure Of Mandated Disclosure**. Princeton University Press, 2014. p. 15-16)

Os autores defendem a simplificação das informações obrigatórias ou sua substituição por outros mecanismos regulatórios de incentivo, como *rankings* e boas práticas.

Especificamente no caso do ordenamento brasileiro e no que pertine à presente ADI, os problemas da acumulação e sobrecarga podem ser mitigados pela centralização na Administração Federal da competência para dispor sobre as informações obrigatórias nos rótulos e embalagens de alimentos, bem como pela valorização da expertise técnica do aparato regulatório especializado.

c) Desproporcionalidade da imposição de exposição dos produtos transgênicos em local apartado.

Por fim, vislumbra-se manifesta inconstitucionalidade na disposição contida no art. 2º da Lei estadual ora analisada, o qual impõe aos estabelecimentos que comercializem produtos transgênicos obrigação de possuir local específico para exposição destes produtos. O parágrafo único do mesmo artigo determina que os produtos transgênicos não poderão ser expostos de forma a confundir os consumidores, em relação a

ADI 4619 / SP

produtos semelhantes não-transgênicos.

A obrigação em tela não se coaduna com o princípio da proporcionalidade. O objetivo da norma acoimada de inconstitucionalidade foi o de evitar a confusão do consumidor, permitindo a este último realizar a escolha quanto à aquisição de um produto que contenha elementos transgênicos de forma livre e consciente.

Ocorre que o legislador nacional já elegeu, inequivocamente, a forma pela qual essa tutela deve ser levada a cabo: trata-se do dever de informação materializado na rotulagem desses alimentos. A inclusão de dizeres a respeito do conteúdo do produto é forma suficiente de informar o consumidor, mormente em se tratando – como é o caso – da inclusão de símbolos que denotam a existência ou não de ingredientes transgênicos.

Impor aos estabelecimentos, independentemente de seu porte, a disponibilização de espaço apartado para a venda de produtos transgênicos, nesse cenário, não apenas aumenta desproporcionalmente os custos do comércio desse tipo de alimento como também pode servir, paradoxalmente, à desinformação dos consumidores. Explico.

A existência de local apartado especificamente voltado para a exposição de alimentos transgênicos pode levar à percepção do cliente de que estes produtos teriam, comprovadamente, maior grau de lesividade ao consumidor. Trata-se de informação incorreta, à luz dos estudos científicos até o momento produzidos, que não lograram comprovar maior ou menor lesividade dos produtos que contenham transgênicos.

Sob o prisma da necessidade, a medida em comento tampouco atende ao teste proposto por Robert Alexy. Há meios menos onerosos à livre iniciativa e igualmente hábeis a alcançar o propósito almejado (*i.e.* a inclusão das informações previstas em legislação federal no rótulo do produto).

ADI 4619 / SP

Vê-se que existem meios alternativos que podem levar a alcançar os resultados perseguidos e, concomitantemente, mantêm incólumes os direitos fundamentais das empresas envolvidas, ao contrário do que ocorre com a norma em questão, a qual, além de não se apresentar adequada, implica obstáculo mais gravoso ao exercício de atividades econômicas.

Em relação à proporcionalidade em sentido estrito, igualmente não há como sustentar a obrigação prevista no art. 2º da Lei impugnada. As desvantagens em cercear as atividades econômicas dos comerciantes, o que, por via reflexa, poderá simplesmente fazer com que estes parem de vender produtos transgênicos, impactando toda a cadeia econômica, em muito superam quaisquer eventuais benefícios que, como visto, podem ser obtidos por meios menos gravosos.

Ex positis, acompanho a divergência, no sentido de julgar procedente o pedido, pedindo vênua à Ministra Rosa e ao Ministro Fachin. É como voto, Senhor Presidente.

19/12/2019**PLENÁRIO****AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.619 SÃO PAULO****VOTO**

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI - Presidente, aqui refletindo sobre os argumentos sólidos que foram lançados de parte a parte, estou pensando que, historicamente, se formos ver a jurisprudência da Suprema Corte americana, há caso clássico em que derrubou legislação estadual que, de certa maneira, inibia o comércio entre estados-membros daquela grande federação.

Mas era uma época em que o comércio era um valor prevalente. Penso, sinceramente, que outros valores, no começo deste século XXI, começam a se tornar mais relevantes do que o próprio comércio. Um desses valores, a meu ver, é exatamente o meio ambiente. Na ponderação entre esses valores, tendo em conta inclusive a evolução histórica da jurisprudência das supremas cortes no mundo - e que nos deve afetar -, estou inclinado a dar peso maior ao meio ambiente e ao futuro da própria humanidade - à proteção desse valor importante.

Vejo também, com a devida vênia do Ministro Alexandre de Moraes, a partir dos argumentos da Ministra Rosa Weber, que a legislação do Estado de São Paulo não extrapolou os lindes da competência concorrente que lhe estão assinalados por força da própria Constituição Federal de 1988.

Pedindo vênia ao Ministro Alexandre, acompanho a Ministra Rosa Weber.

19/12/2019

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.619 SÃO PAULO

OBSERVAÇÃO

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - Ministro Lewandowski, permite-me apenas uma observação, que é a grande preocupação? O Ministro Roberto Barroso tocou no assunto também.

O grande problema aqui é que há um órgão técnico nacional para colocar, em contrapartida, a meu ver, o que seriam a norma geral e a norma complementar específica.

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN - Mas a competência é concorrente, Ministro Alexandre.

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - Concorrente, mas à União compete as normas gerais na competência concorrente. Produtos dos outros estados que sigam a lei federal não poderão ser comercializados no Estado de São Paulo. Ou seja, apesar de ser a lei estadual que São Paulo estabelece, ou todos os estados cumprem a lei estadual, de São Paulo, ou não poderão comercializar em São Paulo, o que corresponde a 42% do comércio nacional.

Acaba sendo, além de tudo, uma reserva de mercado para as empresas estaduais. As empresas estaduais, que fabricam estadualmente, não têm problema nenhum em cumprir. Agora, uma empresa do Paraná, do Rio Grande do Sul, que siga a lei federal, a hora que quiser comercializar no supermercado de São Paulo não poderá, pois terá obrigatoriamente que seguir uma lei que nem do seu estado é.

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI - Ministro Alexandre, imagino, hoje, com a técnica que existe, basta se colocar um sobre-rótulo no produto que vem para São Paulo, isso é barato e fácil de fazer. E é um preço módico no que diz respeito à proteção do meio ambiente, *data venia*.

19/12/2019

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.619 SÃO PAULO**VOTO**

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Presidente, acho que esse tema é extremamente importante, não só por conta da questão colocada, mas por conta da insegurança jurídica que se produz a partir da invocação dessa competência concorrente em matéria de meio ambiente. Nós mesmos, no Plenário Virtual, temos produzido decisões contraditórias a respeito. Acho até que, de *jure constituendo*, estando aqui presente o Advogado-Geral da União, é matéria que, certamente, nessa discussão que se abre no Congresso Nacional, terá que ser eventualmente discutida. Temos a toda hora esse tipo de concorrência, em todas as searas, envolvendo direito civil, direito comercial e uma vez direito do consumidor, uma vez direito ao meio ambiente. Acho que tem que se ter algum tipo de critério ou de escrutínio, tendo em vista o interesse preponderante. Por isso também que a legislação federal estabeleceu a presença de um órgão de perfil nacional, em que haja inclusive, eventualmente, representantes dos organismos federativos para que se tenha solução abrangente.

Por isso, pedindo todas as vênias à eminente Relatora, vou acompanhar o voto divergente trazido pelo Ministro Alexandre, enfatizando que acho que temos que construir critérios em relação a essa questão da preponderância do interesse, sob pena de começarmos a produzir situações muito extravagantes, como essa referida pelo Ministro Alexandre, de se criar, a pretexto de proteção do meio ambiente, uma reserva de mercado. Veja, já se reclama muito do centralismo e da concentração de poder no estado de São Paulo, aí se usa...

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - Aí discordo.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - É 40% do PIB nacional. Por mérito dos paulistas, não estamos nada a falar disso.

Mas, veja, há toda uma discussão, no cenário federativo, em torno disso. Passa-se a usar a legislação também com esse viés. É preciso ter muito cuidado com relação a esse tema, mas acho até que, de *jure*

ADI 4619 / SP

constituendo, talvez se tenha que conceber mesmo uma nova fórmula, tendo em vista especialmente a perspectiva do direito do consumidor e do direito ao meio ambiente, que justificam uma série de legislações que geram contradições.

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI - Vossa Excelência me permite? Compreendo perfeitamente o argumento de Vossa Excelência, acho que é de grande peso. Mas fico também a imaginar o seguinte: suponhamos - isso parece que está acontecendo - que as regras ambientais comecem a ser flexibilizadas ao nível federal. Pensemos, por exemplo, na política de agrotóxicos. Sabemos que a lista de agrotóxicos permitidos foi ampliada. Se algum estado, tendo em conta o interesse local, pretende proteger seus mananciais de água - sobremaneira afetados por essa ampliação - ou sua fauna local -, estaria impedido de fazê-lo, porque a lei federal é mais flexível? Essa é uma questão importante. Sempre entendi que, em matéria ambiental e de direitos fundamentais, os estados podem realmente ser mais protetivos. Esse me parece que é o próprio espírito, a própria essência do federalismo, *data venia*. É apenas um argumento que lanço para a reflexão de todos nós, ou pelo menos, para minha reflexão.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Vamos olhar, por exemplo, que tem até uma espécie legislativa no texto constitucional que, no caso de competência privativa – o texto foi muito aberto com relação a isso –, delega-se ao estado para que legisle sobre aspectos não essenciais ou específicos por meio de uma delegação, uma lei complementar. Há, de fato, constructos que se podem fazer em torno desse assunto, mas estou insistindo nessa temática por conta da produção, daqui a pouco, de situações bastante excepcionais, que podem gerar vários conflitos.

19/12/2019

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.619 SÃO PAULO

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Tem-se escore interessante: 4 votos pela procedência e 3 pela improcedência do pedido formulado. Não será alcançada – porque Vossa Excelência já sinalizou que vou votar no sentido de julgar improcedente o pedido – maioria absoluta.

Por que acompanho a Relatora? Em primeiro lugar, a comercialização é interna no Estado de São Paulo. Em segundo, deixou ressaltado, em um dos enunciados da lista, que a lei local apenas versou requisitos adicionais. Visando o quê? Visando, sob a minha óptica, a saúde pública e a defesa do consumidor.

Acompanho a Relatora.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.619

PROCED. : SÃO PAULO

RELATORA : MIN. ROSA WEBER

REQTE.(S) : CONFEDERACAO NACIONAL DA INDUSTRIA

ADV.(A/S) : CASSIO AUGUSTO MUNIZ BORGES (20016A/DF) E OUTRO(A/S)

INTDO.(A/S) : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO

INTDO.(A/S) : GOVERNADOR DO ESTADO DE SÃO PAULO

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO

Decisão: Após o voto da Ministra Rosa Weber, Relatora, que julgava improcedente o pedido formulado na ação direta, pediu vista dos autos o Ministro Alexandre de Moraes. Não participou, justificadamente, deste julgamento, o Ministro Gilmar Mendes. Ausentes, justificadamente, os Ministros Dias Toffoli (Presidente) e Luiz Fux. Presidência do Ministro Celso de Mello. Plenário, 11.04.2019.

Decisão: Após os votos dos Ministros Alexandre de Moraes, Roberto Barroso, Luiz Fux e Gilmar Mendes, que conheciam da ação direta e julgavam procedente o pedido para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 14.274/2010 do Estado de São Paulo; e dos votos dos Ministros Edson Fachin, Ricardo Lewandowski e Marco Aurélio, que acompanhavam a Ministra Rosa Weber (Relatora) para julgar improcedente o pedido formulado na ação direta, pediu vista dos autos o Ministro Dias Toffoli (Presidente). Ausentes, justificadamente, os Ministros Celso de Mello e Cármen Lúcia. Plenário, 19.12.2019.

Presidência do Senhor Ministro Dias Toffoli. Presentes à sessão os Senhores Ministros Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Luiz Fux, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin e Alexandre de Moraes.

Ausentes, justificadamente, os Senhores Ministros Celso de Mello e Cármen Lúcia.

Procurador-Geral da República, Dr. Antônio Augusto Brandão de Aras.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário

16/09/2020

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.619 SÃO PAULO

VOTO-VISTA

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:

Cuida-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, proposta pela Confederação Nacional da Indústria (CNI) com o objetivo de submeter ao controle de constitucionalidade a Lei nº 14.274/10, do Estado de São Paulo, que assim dispõe:

“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 vendidos 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), uma 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

ADI 4619 / SP

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 Estado da 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;

ADI 4619 / SP

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.”

A autora argumenta que a Constituição Federal outorgou à União, aos Estados e ao Distrito Federal a competência concorrente para legislar sobre “produção e consumo” (art. 24, V) e “proteção e defesa da saúde” (art. 24, XII), cabendo à União a instituição de “normas gerais (art. 24, § 1º) e aos Estados e ao Distrito Federal a competência para suplementar a norma nacional ou para disciplinar questões relativas a suas peculiaridades, podendo editar normas gerais na hipótese de omissão legislativa da União (art. 24, §§ 2º e 3º).

Aduz que vige legislação federal que disciplina o direito do consumidor de acesso à informação em alimentos e produtos destinados ao consumo humano ou animal que contenham ou sejam produzidos a partir de organismos geneticamente modificados (OGM), em especial o art. 6º, incisos I e III, da Lei nº 8.078/90, o art. 40 da Lei nº 11.105/05 e os arts. 2º e 3º do Decreto nº 4.680/03.

Defende, em síntese, que a Lei nº 14.274/10 do Estado de São Paulo não está circunscrita à suplementação das normas nacionais ou à regulamentação da realidade local; antes, volta-se à normatização de caráter geral, não apenas usurpando a competência da União, mas implementando “ordem jurídica [que] afeta profundamente a produção e o comércio interestadual de produtos transgênicos”.

Em sessão plenária realizada em 11/4/19, teve início o julgamento da presente ação direta de inconstitucionalidade, votando a Relatora, Ministra **Rosa Weber**, pela improcedência do pedido, por entender i) que a Lei nº 14.274/10 do Estado de São Paulo decorre de legítimo exercício da competência concorrente estadual para regulamentar direito concernente a produção e consumo e para instituir normas voltadas à proteção da saúde (CF/88, art. 24, V e XII, respectivamente), não afetando diretamente

ADI 4619 / SP

relações jurídicas que extrapolem o limite territorial daquele ente federado;; e ii) que a lei estadual vai ao encontro da legislação federal, trazendo regra de maior rigor relativamente ao direito à informação (CF/88, art. 5º, XIV).

O julgamento foi retomado em 19/12/19, com a devolução de vista pelo Ministro **Alexandre de Moraes**, que divergiu da Relatora e votou pela procedência do pedido, assentando que, não obstante a louvável pretensão de estabelecer critérios mais rígidos para a comercialização de produtos transgênicos, o legislador estadual – ao (i) impor a inclusão de informação de procedência e origem da mercadoria no rótulo e (ii) instituir a obrigação de informar a presença de transgênicos em produtos cuja composição apresente “proporção igual [...] ao limite de 1% (um por cento)” desses organismos – adentrou na competência privativa da União para legislar sobre comércio interestadual (CF/88, art. 22, VIII).

O Ministro **Alexandre de Moraes** afirmou a existência de normas federais que asseguram o acesso à informação em produtos compostos por OGM (Lei nº 11.105/05 e Decretos nºs 4.680/03 e 5.591/05), destacando ainda, nos debates, a criação da Comissão Técnica Nacional de Biossegurança (CTNBio).

Votaram (i) os Ministros **Edson Fachin**, **Ricardo Lewandowski** e **Marco Aurélio** pela improcedência da ação, acompanhando a e. Relatora, Ministra **Rosa Weber** e (ii) os Ministros **Roberto Barroso**, **Luiz Fux** e **Gilmar Mendes** pela procedência da ação, acompanhando a divergência aberta pelo Ministro **Alexandre de Moraes**. Pedi vista dos autos para melhor analisar a questão.

Feita essa breve digressão sobre a temática em discussão na presente ação, voto no sentido da parcial procedência do pedido, cuja fundamentação apresento em capítulos, para melhor compreensão.

I – Da procedência parcial do pedido

Transcrevo o teor das normas da Lei nº 14.274/10 do Estado de São Paulo que serão apreciadas no presente capítulo do voto, destacando-as na parte de interesse:

ADI 4619 / SP

“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 vendidos 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), uma 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 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 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

ADI 4619 / SP

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” (grifo nosso).

Em nível federal, foi editada a Lei nº 11.105/05 com o objetivo, dentre outros, de

“[r]egulamenta[r] os incisos II, IV e V do § 1º do art. 225 da Constituição Federal, estabelece[r] normas de segurança e mecanismos de fiscalização de atividades que envolvam organismos geneticamente modificados – OGM e seus derivados”,

Transcrevo os incisos do art. 225 da CF/88 acima referidos:

“Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

§ 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

[]

II - preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético;

[]

IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade;

V - controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a

ADI 4619 / SP

vida, a qualidade de vida e o meio ambiente.”

A Lei nº 11.105/05 assim disciplina a questão objeto da controvérsia:

“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.”

O Decreto nº 5.591/05 (que regulamenta a Lei nº 11.105/05), reproduz o dispositivo legal, acrescentando que a matéria será disciplinada em decreto específico. **Vide:**

“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 de decreto específico.”

O “decreto específico” retro mencionado é o Decreto nº 4.680/03, que

“[r]egulamenta o direito à informação, assegurado pela Lei no 8.078, de 11 de setembro de 1990, quanto aos alimentos e ingredientes alimentares destinados ao consumo humano ou animal que contenham ou sejam produzidos a partir de organismos geneticamente modificados, sem prejuízo do cumprimento das demais normas aplicáveis”.

Eis o teor da norma federal:

“Art. 1º Este Decreto regulamenta o direito à informação, assegurado pela Lei no 8.078, de 11 de setembro de 1990, quanto aos alimentos e ingredientes alimentares destinados ao consumo humano ou animal que contenham ou sejam

ADI 4619 / SP

produzidos a partir de organismos geneticamente modificados, sem prejuízo do cumprimento das demais normas aplicáveis.

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.

§ 1º Tanto nos produtos embalados como nos vendidos a granel ou in natura, o rótulo da embalagem ou do recipiente em que estão contidos deverá constar, em destaque, no painel principal e em conjunto com o símbolo a ser definido mediante ato do Ministério da Justiça, uma das seguintes expressões, dependendo do caso: '(nome do produto) transgênico', 'contém (nome do ingrediente ou ingredientes) transgênico(s)' ou '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.

§ 4º O percentual referido no *caput* **poderá ser reduzido** por decisão da Comissão Técnica Nacional de Biossegurança - CTNBio.

Art. 3º Os alimentos e ingredientes produzidos a partir de animais alimentados com ração contendo ingredientes transgênicos deverão trazer no painel principal, em tamanho e destaque previstos no art. 2º, a seguinte expressão: '(nome do animal) alimentado com ração contendo ingrediente transgênico' ou '(nome do ingrediente) produzido a partir de animal alimentado com ração contendo ingrediente transgênico'.

[...]” (grifo nosso).

ADI 4619 / SP

Pedindo todas as vênias à Relatora, Ministra **Rosa Weber**, e aos Ministros que a acompanharam, entendo que, ao exigir o destaque no rótulo de produtos com “proporção **igual** (...) ao limite de 1% (um por cento)” em sua composição por transgênicos, o legislador estadual invadiu atribuição conferida à CTNBio para reduzir o limite aceito sem que se destaque a presença de OGM nos alimentos e ingredientes alimentares destinados ao consumo humano ou animal, de acordo com a norma federal (art. 40 da Lei nº 11.105/05 e § 4º do art. 2º do Decreto nº 4.680/03), editada pela União no exercício de sua competência para estabelecer “normas gerais” sobre consumo e saúde, de acordo com o art. 24, V e XII, e § 1º, da Constituição Federal.

Ao julgar a ADI nº 2.818, de minha relatora, o Supremo Tribunal Federal assentou, a partir do que dispõem os parágrafos do art. 24 da Constituição Federal, que a competência legislativa dos estados nas matérias de competência concorrente tem lugar em duas situações:

“(a) quando a União não o faz e, assim, o ente federado, ao regulamentar uma das matérias do art. 24, não encontra limites na norma federal geral (...); e (b) quando a União edita norma geral sobre o tema, a ser observada em todo território nacional, cabendo ao estado a respectiva suplementação, a fim de adequar as prescrições às suas particularidades locais” (Tribunal Pleno, DJe de 1º/8/13).

No caso em apreço, noto que existem normas federais tratando extensivamente sobre o tema tratado na Lei nº 14.274/10 do Estado de São Paulo, inclusive com a criação de

“instância colegiada **multidisciplinar** de caráter consultivo e deliberativo, para prestar apoio **técnico** e de assessoramento ao Governo Federal na formulação, atualização e implementação da PNB [Política Nacional de Biossegurança] de OGM e seus derivados, bem como no estabelecimento de **normas técnicas de segurança** e de pareceres técnicos referentes à autorização **para atividades que envolvam** pesquisa e uso

ADI 4619 / SP

comercial de OGM e seus derivados, com base na avaliação de seu risco zoofitossanitário, à saúde humana e ao meio ambiente” (art. 10, caput, da Lei nº 11.105/05, grifo nosso).

Sobressai, nesse aspecto, a atuação do Estado com maior celeridade e especialização técnica na regulação de atividades sociais e econômicas relevantes para a realização de direitos elencados como fundamentais (v.g. ADI nº 4.874/DF, Tribunal Pleno, Rel. Min. **Rosa Weber**, DJe de 1º/2/2019), o que o Ministro **Alexandre de Moraes** ressaltou nos debates ao afirmar a delegação da competência para reduzir o percentual de composição de alimentos e produtos alimentares ao CNTBio por meio de ato normativo infralegal (Lei nº 11.105/05, art. 2º, §4º), in **verbis**:

“A lei federal fala que será estabelecido limite nacional, a partir dos estudos da Comissão Nacional de Biossegurança. A partir desses estudos, o decreto estabeleceu o limite acima de 1%. Por que a lei federal delega ao decreto, desde que haja estudo da Comissão Nacional de Biosegurança? Porque, a partir de estudos científicos, esses limites se podem alterar. Para que não fosse necessário alterar toda vez a lei, o decreto é editado, mas sempre com base nos estudos da comissão.”

Outrossim, relativamente à exigência de “informação visível para os consumidores a respeito de sua **origem e procedência**” (art. 1º, **caput**, da Lei estadual nº 14.274/10) em rótulo de alimentos ou produtos com a presença de OGM em sua composição, **não identifique interesse regional que fundamente o exercício da competência legislativa suplementar pelo ente da federação quanto ao tema.**

Destaco, ainda, precedente do STF no sentido de que normas atinentes à rotulagem impõem “limitações ao mercado interestadual”, a revelar a competência da União ante a predominância de interesse federal. **Vide:**

“Ação Direta de Inconstitucionalidade. Repartição de

ADI 4619 / SP

competências. Lei 1.939, de 30 de dezembro de 2009, do Estado do Rio de Janeiro, que dispõe sobre a obrigatoriedade de informações nas embalagens dos produtos alimentícios comercializados no Estado do Rio de Janeiro. Alegação de ofensa aos artigos 22, VIII, e 24, V, da Constituição Federal. Ocorrência. Ausência de justificativa plausível que autorize restrições às embalagens de alimentos comercializados no Estado do Rio de Janeiro. Competência legislativa concorrente em direito do consumidor. Ausência. Predominância de interesse federal a evitar limitações ao mercado interestadual. Ação julgada parcialmente procedente” (ADI nº 750/RJ, Rel. Min. **Gilmar Mendes**, Plenário, DJe de 9/3/18).

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. OBRIGATORIEDADE DE INFORMAÇÕES EM EMBALAGENS DE BEBIDAS. COMÉRCIO INTERESTADUAL E INTERNACIONAL. EXISTÊNCIA DE LEGISLAÇÃO FEDERAL. ATUAÇÃO RESIDUAL DO ESTADO-MEMBRO. IMPOSSIBILIDADE. OFENSA AO ARTIGO 24, V, DA CF/88. ARTIGO 2º, DA LEI ESTADUAL 2089/93. FIXAÇÃO DE COMPETÊNCIA PARA REGULAMENTAR A MATÉRIA. SIMETRIA AO MODELO FEDERAL. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO GOVERNADOR DO ESTADO.

1. Rótulos de bebidas. Obrigatoriedade de informações. Existência de normas federais em vigor que fixam os dados e informações que devem constar dos rótulos de bebidas fabricadas ou comercializadas no território nacional. Impossibilidade de atuação residual do Estado-membro. Afronta ao artigo 24, V, da Constituição Federal. Precedentes.

2. Delegação de competência. Inobservância do artigo 84, IV, da Carta Federal. Por simetria ao modelo federal, compete apenas ao Chefe do Poder Executivo estadual a expedição de decretos e regulamentos que garantam a fiel execução das leis.

3. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da Lei 2089, de 12 de fevereiro de 1993, do Estado do Rio de Janeiro” (ADI

ADI 4619 / SP

nº 910, Rel. Min. **Maurício Corrêa**, Pleno, DJ de 21/11/03).

Por entender

(i) que o legislador estadual invadiu atribuição conferida à CTNBio pela legislação federal, com violação da competência da União para estabelecer normas gerais em matéria de consumo e proteção ao meio ambiente e à saúde (art. 24, V, VI e XII, c/c o § 1º);

(ii) que não há interesse regional que fundamente o exercício da competência legislativa suplementar pelo ente da federação relativamente à identificação de origem e procedência de produtos compostos por OGM (CF/88, art. 24, §2º) e

(iii) que a adição de requisitos no rótulo de alimentos e ingredientes alimentares compostos por OGM proposta pela Lei 14.274/10 do Estado de São Paulo acarreta “limitações ao mercado interestadual”, com invasão de competência privativa da União prescrita no inciso VIII do art. 22 da CF/88;

bem como por estar a matéria tratada nos **arts. 1º, 3º, 5º e 6º da Lei nº 14.274/2010 do Estado de São Paulo** amplamente regulada em normas federais, **julgo procedente a ação nessa parte, declarando a inconstitucionalidade dos dispositivos da lei estadual.**

II – Da improcedência do pedido relativamente aos arts. 2º, 4º, 7º, 8º e 9º da Lei nº 14.274/10 do Estado de São Paulo

Transcrevo o teor das normas da Lei nº 14.274/10 do Estado de São Paulo que serão apreciadas no presente capítulo do voto:

“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 4º - Caberá ao Centro de Vigilância Sanitária, da

ADI 4619 / SP

Secretaria de Estado da Saúde, fiscalizar os estabelecimentos e empresas que comercializem os produtos transgênicos.

[...]

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.”

Os dispositivos retromencionados estabelecem condições gerais de apresentação para venda de mercadorias cujo rótulo indique a presença de OGM em sua composição, estando seu âmbito de incidência limitado a estabelecimentos situados no Estado de São Paulo.

Nessa medida, entendo que o legislador estadual exerceu legitimamente sua competência complementar para legislar sobre produção e consumo (CF/88, art. 24, V), na linha da jurisprudência da Suprema Corte:

“CONSTITUCIONAL. FEDERALISMO E RESPEITO ÀS REGRAS DE DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIA. UNIÃO AUTORIZADA A EDITAR NORMAS GERAIS. ART. 13-A, II,

ADI 4619 / SP

DO ESTATUTO DO TORCEDOR. INEXISTÊNCIA DE PROIBIÇÃO GERAL E ABSOLUTA. COMPETÊNCIA CONCORRENTE COMPLEMENTAR DOS ESTADOS (CF, ART. 24, §§ 1º A 4º). LEI 10.524/2017 DO ESTADO DE MATO GROSSO. RAZOABILIDADE NA COMERCIALIZAÇÃO E CONSUMO DE BEBIDAS NÃO DESTILADAS COM TEOR ALCOÓLICO INFERIOR A 14% EM ESTÁDIOS DE FUTEBOL, EM DIAS DE JOGO. IDÊNTICO PERMISSIVO NOS GRANDES EVENTOS MUNDIAIS – COPA DO MUNDO DE FUTEBOL DA FIFA E OLIMPÍADAS. DIREITO DO CONSUMIDOR (CF, ART. 24, V). IMPROCEDÊNCIA. 1. As regras de distribuição de competências legislativas são alicerces do federalismo e consagram a fórmula de divisão de centros de poder em um Estado de Direito. Princípio da predominância do interesse. A Constituição Federal de 1988, presumindo de forma absoluta para algumas matérias a presença do princípio da predominância do interesse, estabeleceu, a priori, diversas competências para cada um dos entes federativos – União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios – e, a partir dessas opções, pode ora acentuar maior centralização de poder, principalmente na própria União (CF, art. 22), ora permitir uma maior descentralização nos Estados-membros e nos Municípios (CF, arts. 24 e 30, inciso I). 2. Competência concorrente para a matéria (CF, art. 24). O inciso II do art. 13-A da Lei Federal 10.671/2003 estabelece condições gerais de acesso e permanência do torcedor em recintos esportivos, entre as quais a de não portar bebidas proibidas ou suscetíveis de gerar ou possibilitar a prática de atos de violência, não particularizando, entretanto, quais seriam essas bebidas. Inexistência de vedação geral e absoluta. Possibilidade de o legislador estadual, no exercício de sua competência concorrente complementar, e observadas as especificidades locais, regulamentar a matéria. 3. Respeito à razoabilidade e proporcionalidade na regulamentação estadual. Permissão somente de bebidas não destiladas com teor alcoólico inferior a 14%, igualmente autorizadas nos grandes eventos mundiais de futebol e outros

ADI 4619 / SP

esportes, inclusive na Copa do Mundo organizada pela FIFA e nas Olimpíadas. 4. A permissão veiculada pela legislação impugnada não envolve um risco social maior do que aquele decorrente da proibição, pois a ausência da comercialização de bebidas de menor teor alcoólico dentro dos estádios acaba gerando o consumo de todos os tipos de bebidas – inclusive aquelas com elevado teor alcoólico – nas imediações dos eventos esportivos. 5. A Lei Estadual 10.524/2017, ao dispor sobre a comercialização e o consumo de bebidas não destiladas com baixo teor alcoólico em estádios de futebol, traduziu normatização direcionada ao torcedor-espectador, equiparado pelo § 3º do art. 42 da Lei Federal 9.615/1998, para todos os efeitos legais, ao consumidor, sujeito de direitos definido na Lei Federal 8.078/1990. 6. Entendimento recente desta SUPREMA CORTE no sentido de conferir uma maior ênfase na competência legislativa concorrente dos Estados quando o assunto gira em torno dos direitos do consumidor. Cite-se, por exemplo: ADI 4306, Rel. Min. EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, DJe de 18/2/2020; ADPF 109, Rel. Min. EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, DJe de 1/2/2019; ADI 5.745, Rel. Min. ALEXANDRE DE MORAES, Red. p/ acórdão: Min. EDSON FACHIN, julgado em 7/2/2019; e ADI 5462, Rel. Min. ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, DJe de 29/10/2018. 7. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada improcedente” (ADI nº 6.193/MT, Rel. Min. **Alexandre de Moraes**, Plenário, DJe de 2/4/20).

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CONSTITUCIONAL. LEI 14.364/2011 DO ESTADO DE SÃO PAULO. OBRIGAÇÃO DE INSTALAÇÃO DE DIVISÓRIAS INDIVIDUAIS ENTRE OS CAIXAS E O ESPAÇO RESERVADO PARA CLIENTES QUE AGUARDAM ATENDIMENTO NAS AGÊNCIAS E POSTOS DE SERVIÇOS BANCÁRIOS. NORMA SUPLEMENTAR DE PROTEÇÃO AOS CONSUMIDORES. HARMONIA COM AS NORMAS GERAIS PREVISTAS NA LEI FEDERAL 7.102/1983 – QUE DISPÕE

ADI 4619 / SP

SOBRE SEGURANÇA PARA ESTABELECIMENTOS FINANCEIROS – E NO CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR (LEI FEDERAL 8.078/1990). DIRETO DO CONSUMIDOR. MATÉRIA AFETA À COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE DA UNIÃO E DOS ESTADOS-MEMBROS (ARTIGO 24, V E VIII, DA CONSTITUIÇÃO DA FEDERAL). AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE CONHECIDA E JULGADO IMPROCEDENTE O PEDIDO. 1. As relações de consumo no âmbito bancário são reguladas à luz da competência concorrente da União e dos Estados-membros (artigo 24, V e VIII, da Constituição Federal). Precedentes: RE 610.221-RG, Rel. Min. Ellen Gracie, Plenário, DJe de 20/8/2010, Tema 272; ARE 1.013.975-AgR-segundo, Rel. Min. Rosa Weber, Primeira Turma, DJe de 22/11/2017; RE 830.133-ED-AgR, Rel. Min. Gilmar Mendes, Segunda Turma, DJe de 14/11/2014; RE 254.172-AgR, Rel. Min. Ayres Britto, Segunda Turma, DJe de 23/9/2011; AI 709.974-AgR, Rel. Min. Cármen Lúcia, Primeira Turma, DJe de 26/11/2009; AI 747.245-AgR, Rel. Min. Eros Grau, Segunda Turma, DJe de 6/8/2009; AC 1.124-MC, Rel. Min. Marco Aurélio, Primeira Turma, DJ de 4/8/2006; AI 491.420-AgR, Rel. Min. Cezar Peluso, Primeira Turma, DJ de 24/3/2006; e AI 347.717-AgR, Rel. Min. Celso de Mello, Segunda Turma, DJ de 5/8/2005. 2. A obrigação para as agências e os postos de serviços bancários de instalar divisórias individuais entre os caixas e o espaço reservado para clientes que aguardam atendimento é norma suplementar de proteção aos consumidores dos serviços bancários no Estado de São Paulo, que se encontra em harmonia com as normas gerais previstas na Lei federal 7.102/1983, que dispõe sobre segurança para estabelecimentos financeiros, e no Código de Defesa do Consumidor (Lei federal 8.078/1990). 3. A Lei 14.364/2011 do Estado de São Paulo instituiu obrigação para as agências e os postos de serviços bancários de instalar divisórias individuais entre os caixas e o espaço reservado para clientes que aguardam atendimento, sob pena de multa, de forma a proporcionar 'privacidade às operações financeiras'. 4.

ADI 4619 / SP

Ação direta conhecida e julgado improcedente o pedido” (ADI nº 4.633/SP, Rel. Min. **Luiz Fux**, Plenário, DJe de 8/4/19).

Ante o exposto, voto pela **parcial procedência do pedido**, de modo a se declarar a inconstitucionalidade dos arts. 1º, 3º, 5º e 6º da Lei nº 14.274/10 do Estado de São Paulo, reconhecendo-se a constitucionalidade dos arts. 2º, 4º, 7º, 8º e 9º da Lei Estadual nº 14.274/201 e sua vigência para tutelar o consumidor nas relações jurídicas estabelecidas no Estado de São Paulo concernentes à comercialização de produtos alimentares cuja presença de OGM em sua composição venha destacada no rótulo.

É como voto.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.619

PROCED. : SÃO PAULO

RELATORA : MIN. ROSA WEBER

REQTE.(S) : CONFEDERACAO NACIONAL DA INDUSTRIA

ADV.(A/S) : CASSIO AUGUSTO MUNIZ BORGES (20016A/DF) E OUTRO(A/S)

INTDO.(A/S) : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO

INTDO.(A/S) : GOVERNADOR DO ESTADO DE SÃO PAULO

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO

Decisão: Após o voto da Ministra Rosa Weber, Relatora, que julgava improcedente o pedido formulado na ação direta, pediu vista dos autos o Ministro Alexandre de Moraes. Não participou, justificadamente, deste julgamento, o Ministro Gilmar Mendes. Ausentes, justificadamente, os Ministros Dias Toffoli (Presidente) e Luiz Fux. Presidência do Ministro Celso de Mello. Plenário, 11.04.2019.

Decisão: Após os votos dos Ministros Alexandre de Moraes, Roberto Barroso, Luiz Fux e Gilmar Mendes, que conheciam da ação direta e julgavam procedente o pedido para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 14.274/2010 do Estado de São Paulo; e dos votos dos Ministros Edson Fachin, Ricardo Lewandowski e Marco Aurélio, que acompanhavam a Ministra Rosa Weber (Relatora) para julgar improcedente o pedido formulado na ação direta, pediu vista dos autos o Ministro Dias Toffoli (Presidente). Ausentes, justificadamente, os Ministros Celso de Mello e Cármen Lúcia. Plenário, 19.12.2019.

Decisão: Após o voto-vista do Ministro Dias Toffoli, que julgava parcialmente procedente o pedido formulado na ação direta para declarar a inconstitucionalidade dos arts. 1º, 3º, 5º e 6º da Lei nº 14.274/2010 do Estado de São Paulo; e do voto da Ministra Cármen Lúcia, que acompanhava o voto da Ministra Rosa Weber (Relatora) para julgar improcedente o pedido, o julgamento foi suspenso para aguardar o voto do Ministro Celso de Mello, que não participou deste julgamento por motivo de licença médica (Art. 173, parágrafo único, do RISTF). Plenário, Sessão Virtual de 4.9.2020 a 14.9.2020 (Sessão iniciada na Presidência do Ministro Dias Toffoli e finalizada na Presidência do Ministro Luiz Fux).

Composição: Ministros Dias Toffoli (Presidente), Celso de Mello, Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Luiz Fux, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin e Alexandre de Moraes.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.619 SÃO PAULO

RELATORA	: MIN. ROSA WEBER
REQTE.(S)	: CONFEDERACAO NACIONAL DA INDUSTRIA
ADV.(A/S)	: CASSIO AUGUSTO MUNIZ BORGES E OUTRO(A/S)
INTDO.(A/S)	: ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO
INTDO.(A/S)	: GOVERNADOR DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO

VOTO

O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO: Acompanho, *integralmente*, o douto voto **proferido** pela eminente Ministra ROSA WEBER, *Relatora*.

É o meu voto.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.619

PROCED. : SÃO PAULO

RELATORA : MIN. ROSA WEBER

REQTE.(S) : CONFEDERACAO NACIONAL DA INDUSTRIA

ADV.(A/S) : CASSIO AUGUSTO MUNIZ BORGES (20016A/DF) E OUTRO(A/S)

INTDO.(A/S) : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO

INTDO.(A/S) : GOVERNADOR DO ESTADO DE SÃO PAULO

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO

Decisão: Após o voto da Ministra Rosa Weber, Relatora, que julgava improcedente o pedido formulado na ação direta, pediu vista dos autos o Ministro Alexandre de Moraes. Não participou, justificadamente, deste julgamento, o Ministro Gilmar Mendes. Ausentes, justificadamente, os Ministros Dias Toffoli (Presidente) e Luiz Fux. Presidência do Ministro Celso de Mello. Plenário, 11.04.2019.

Decisão: Após os votos dos Ministros Alexandre de Moraes, Roberto Barroso, Luiz Fux e Gilmar Mendes, que conheciam da ação direta e julgavam procedente o pedido para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 14.274/2010 do Estado de São Paulo; e dos votos dos Ministros Edson Fachin, Ricardo Lewandowski e Marco Aurélio, que acompanhavam a Ministra Rosa Weber (Relatora) para julgar improcedente o pedido formulado na ação direta, pediu vista dos autos o Ministro Dias Toffoli (Presidente). Ausentes, justificadamente, os Ministros Celso de Mello e Cármen Lúcia. Plenário, 19.12.2019.

Decisão: Após o voto-vista do Ministro Dias Toffoli, que julgava parcialmente procedente o pedido formulado na ação direta para declarar a inconstitucionalidade dos arts. 1º, 3º, 5º e 6º da Lei nº 14.274/2010 do Estado de São Paulo; e do voto da Ministra Cármen Lúcia, que acompanhava o voto da Ministra Rosa Weber (Relatora) para julgar improcedente o pedido, o julgamento foi suspenso para aguardar o voto do Ministro Celso de Mello, que não participou deste julgamento por motivo de licença médica (Art. 173, parágrafo único, do RISTF). Plenário, Sessão Virtual de 4.9.2020 a 14.9.2020 (Sessão iniciada na Presidência do Ministro Dias Toffoli e finalizada na Presidência do Ministro Luiz Fux).

Decisão: O Tribunal, por maioria, julgou improcedentes os pedidos formulados na ação direta, nos termos do voto da Relatora, vencidos os Ministros Alexandre de Moraes, Roberto Barroso, Luiz Fux (Presidente), Gilmar Mendes e, em parte, o Ministro Dias Toffoli. Plenário, Sessão Virtual de 2.10.2020 a 9.10.2020.

Composição: Ministros Luiz Fux (Presidente), Celso de Mello, Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia,

Dias Toffoli, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin e Alexandre de Moraes.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário