

Revista de Direito Ambiental

2016

RDA VOL.83 (JULHO - SETEMBRO 2016)

AMBIENTAL - CONSTITUCIONAL

JURISPRUDÊNCIA

ACÓRDÃOS

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Supremo Tribunal Federal

Acórdão 1. RECLAMAÇÃO – Demanda ajuizada contra decisão que determina a obrigação de rotulagem de alimentos que contenham produtos geneticamente modificados em qualquer percentual

STF - Rcl 14.873 /Estado da Bahia - j. 05.05.2016 - Rel. Luiz Edson Fachin - DJe 10.05.2016 - Área do Direito: Constitucional; Processual; Consumidor.

RECLAMAÇÃO - Inadmissibilidade - Demanda ajuizada contra decisão que determina a obrigação de rotulagem de alimentos que contenham produtos geneticamente modificados em qualquer percentual - Usurpação de competência e violação à Sumula Vinculante 10 do STF não demonstradas - Conflito entre União e Estado que não causa risco à harmonia e ao pacto federativo - Acórdão, ademais, que não declarou a inconstitucionalidade da norma, apenas afastando sua incidência.

Veja também Jurisprudência

- RT 854/91, DJU 01/09/2006 - MEIO AMBIENTE - Competência legislativa - Organismos Geneticamente Mod...
- RT 902/131, DJe 10/09/2010 - RECLAMAÇÃO - Não cabimento - Usurpação de competência do Supremo Tribu...
- RT 950/531, DJe 29/09/2014 - RECLAMAÇÃO - Inadmissibilidade - Insurgência contra decisão que suspen...

Veja também Doutrina

- ALIMENTOS TRANSGÊNICOS EM SOCIEDADE DE RISCO: ALÉM DA RESPONSABILIDADE CIVIL, A IMPORTÂNCIA DA ROTULAGEM, de Yduan de Oliveira May - RDC 103/2016/273
- O GERENCIAMENTO DO RISCO NO DIREITO DO CONSUMIDOR A PARTIR DA OBSERVAÇÃO DO PRINCÍPIO DA INFORMAÇÃO, de Ana Paula Atz - RDC 100/2015/225

Decisões Monocráticas – Rcl 14873/BA – Bahia

Reclamação

Relator: Min. Edson Fachin.

Julgamento: 05.05.2016.

Publicação

Processo eletrônico – DJe 093; divulgado: 09.05.2016; publicado: 10.05.2016.

Partes

Reclamante: União.

Procurador: Advogado-Geral da União.

Reclamado: Tribunal Regional Federal da 1.ª Reg. – advogado: Sem representação do autos.

Interessados: ABI – Associação Brasileira das Indústrias da Alimentação – advogado: Sem representação nos autos.

Interessados: Estado Do Rio Grande Do Sul.

Procuradores: Procurador-Geral do Estado do Rio Grande do Sul.

Interessados: Ministério Público Federal.

Procuradores: Procurador-Geral da República.

Interessados: IDEC – Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor – advogados: Sem representação nos autos.

Ementa

Ementa do Editorial: [NE](#) Reclamação. Obrigatoriedade de rotulagem dos alimentos que contenham produtos geneticamente modificados em qualquer percentual. Usurpação de competência. Inocorrência. Conflito entre União e Estado do Rio Grande do Sul. Ausência de risco à harmonia e ao pacto federativo. Violação ao princípio de reserva do plenário. Inocorrência. Decisão que não declarou a inconstitucionalidade da norma, apenas sua inaplicabilidade ao caso. Improcedência do pedido.

ACÓRDÃO

Rotulagem de Alimentos Transgênicos

Resumo: o artigo comenta a decisão do STF, proferida no julgamento monocrático da Reclamação 14.873/BA, sob relatoria do Min. Edson Fachin. Destaca-se o enquadramento, em relação de consumo, da obrigação de rotulagem de alimentos que contenham produtos geneticamente modificados (transgênicos), independentemente de seu percentual.

Comentário

I. Histórico da Reclamação Constitucional 14.873/BA

A controvérsia constitucional tem origem nos autos da ACP 2001.34.00.022280-6/DF, ajuizada pelo Ministério Público Federal e pelo Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor, com o objetivo de obter provimento judicial apto a ordenar que a União se abstinhasse de permitir ou autorizar a comercialização de qualquer alimento, embalado ou *in natura*, que contenha organismos geneticamente modificados, sem a expressa referência deste dado em sua rotulagem, independentemente do percentual e de qualquer outra condicionante, devendo-se assegurar que todo e qualquer produto contendo ingrediente geneticamente modificado seja devidamente informado, em observância com os arts. [RTO 6.º](#) e [RTO 31](#) do [RTO CDC](#) e art. 5.º, XIV da Constituição Federal.¹

O Juízo da 13.ª Vara Federal da Seção Judiciária do Distrito Federal julgou procedente a referida ACP, ordenando que as rés tomassem as providências cabíveis para fiscalizar o cumprimento da sentença, inclusive

com o recolhimento de produtos alimentícios em desconformidade com a legislação.²⁾ A decisão de Primeira Instância foi alvo de recursos de apelação interpostos pela União e pela Associação Brasileira das Indústrias da Alimentação. Em 13.08.2002, ambos os apelos foram julgados, por unanimidade, improcedentes pela 5.^a T. do TRF-1.^a Reg., que manteve, na íntegra, a decisão recorrida.³⁾ Contra a decisão proferida pela 5.^a T. do TRF-1.^a Reg., a União apresentou Reclamação Constitucional perante o STF, como pedido de medida cautelar. Foram dois os fundamentos da Reclamação:

1. Usurpação da competência do STF para processar e julgar originariamente as causas e os conflitos entre a União e os Estados, com fundamento no art. 102, I, *f*, da [CF](#).

O motivo, para tanto, foi o fato de o Estado do Rio Grande do Sul, em 22.09.2002, ter ingressado, formalmente, no polo ativo da ACP, na condição de assistente litisconsorcial.

Em vista dessa realidade, a União entendeu que o TRF-1.^a Reg. deveria ter declinado de sua competência para o julgamento dos recursos de apelação e de reexame necessário, já que dois entes federativos figuram como partes contrapostas no processo, o que configuraria conflito apto a deslocar a competência de julgamento do recurso para o STF, pelo fato de que o deslinde dado à questão poderia causar desequilíbrio ao pacto federativo. Na mesma linha, a União alegou que a questão da rotulagem de alimentos que contêm organismos geneticamente modificados constitui-se de matéria relevante, sujeita à complexa regulamentação no âmbito da legislação concorrente e privativa da União, já que diz respeito a matérias sensíveis à proteção e defesa da saúde (art. [24, XII](#), da [CF](#)), consumo e defesa do consumidor (arts. [24, V](#), e [170, V](#), da [CF](#)), ordem econômica (art. [170](#) da [CF](#)) e comércio exterior e interestadual (art. [22, VIII](#), [CF](#)).

2. A decisão da 5.^a T. do TRF-1.^a Reg., que rechaçou os recursos de apelação, viola o teor da Súmula Vinculante [10](#) do STF.

Dessa feita, o motivo apontado pela União foi o fato de um órgão fracionário do TRF-1.^a Reg. ter afastado a incidência do art. 2.^o do Dec. 4.680, de 24.4.2003,⁴⁾ que prevê a obrigação do fornecedor/produzidor de alimentos que contenham organismos geneticamente modificados, de informar ao consumidor a natureza transgênica desses produtos, apenas na hipótese de esses organismos estarem presentes acima do limite de 1% do produto.

Assim, ao afastar a incidência do referido Dec. e, por conseguinte, manter a União impedida de autorizar a comercialização de alimentos contendo organismos geneticamente modificados sem o registro expresso dessa composição na rotulagem do produto, independentemente do percentual de transgenia existente, haveria um juízo implícito de inconstitucionalidade da norma regulamentar. Sendo esse juízo feito pelo órgão fracionário, independentemente da necessária manifestação do Plenário ou do Órgão Especial do Tribunal, haveria incompatibilidade com o disposto no art. [97](#) da [CF](#), que consagra o princípio da reserva de plenário.

Com base nesses fundamentos, a União formulou um requerimento de medida cautelar nos autos da Reclamação, “com o precípua intuito de garantir a segurança jurídica, evitando sejam proferidas novas decisões por um órgão judiciário absolutamente incompetente”. No mérito, a Reclamante requereu a anulação, pelo STF, de todos os atos decisórios proferidos na ACP, determinando ao TRF-1.^a Reg. que outra decisão fosse proferida com a observância da Súmula Vinculante 10.

A medida cautelar foi concedida,⁵⁾ com base no primeiro argumento trazido pela União, qual seja, a existência de conflito federativo como pano de fundo na demanda, apto a atrair a competência de julgamento pelo STF. Em exame perfunctório de delibação, típico de tutela de urgência, o relator fundamentou o deferimento da cautelar com base na existência de precedentes do próprio STF, no sentido de que somente a assistência litisconsorcial tem o condão de gerar o confronto federativo direto, imprescindível ao reconhecimento da competência originária prevista no art. 102, I, *f*, da [CF](#)⁶⁾.

No primeiro momento processual, decidiu-se, portanto, pela relevância federativa da controvérsia, já que presentes, em lados opostos, a União e o Estado do Rio Grande do Sul, ordenando-se a suspensão, até o julgamento de mérito da Reclamação, da tramitação da ACP, com a consequente cessação da eficácia dos seus atos decisórios.

A instrução da Reclamação seguiu sob a relatoria do Min. Edson Fachin, que, em decisão monocrática, proferiu julgamento de improcedência, considerando, assim, prejudicada a medida cautelar anteriormente deferida.⁷⁾ Consequentemente, salvo mudança de orientação, estão restabelecidos e reafirmados os fundamentos que levaram ao juízo de procedência da ACP.

Trata-se, para todos os efeitos, de julgamento de suma importância para os consumidores em geral, cujos fundamentos passam a ser analisados.

II. Análise dos fundamentos do julgado

A decisão monocrática proferida pelo Min. Edson Fachin nos autos da Rcl 14.873/BA é, efetivamente, de grande relevância para os interesses dos consumidores. Por se tratar de decisão monocrática, é comum que seus fundamentos sejam mais concisos, mas isso não retira a qualidade da fundamentação, bem como a relevância do achado jurídico. Para se compreender a *ratio* do julgado, faz-se necessária uma breve análise da natureza jurídica da Reclamação Constitucional como instituto processual, tomando-se como base a jurisprudência do próprio STF.

De fato, a natureza jurídica da reclamação é algo que ainda guarda controvérsias na doutrina e na jurisprudência. Sem embargo, o próprio STF tende a visualizá-la como instrumento de extração constitucional, destinado a viabilizar, na concretização de sua dupla função de ordem político-jurídica, a preservação da competência e a garantia da autoridade das decisões do STF ( [CF](#), art.  [102](#), I, I) e do ST J ( [CF](#), art.  [105](#), I, f).⁸⁾

Por tempo considerada apenas como exercício do direito de petição, atualmente o entendimento majoritário parece repousar na ideia de que a Reclamação Constitucional possui natureza de ação, pelo fato de provocar a jurisdição com a consequente formulação de requerimento de tutela jurídico-constitucional, voltado à preservação da competência do STF e/ou a garantia de autoridade de suas decisões.⁹⁾

A necessidade de se garantir a autoridade das decisões da jurisdição constitucional fez com que o rigor na admissão de reclamações por quem não é considerado legitimado ativo para o controle abstrato de normas fosse mitigado pelo próprio STF.¹⁰⁾ Com efeito, o STF já asseverou que todos que comprovem prejuízo oriundo de decisões dos órgãos do Poder Judiciário e da Administração Pública, contrárias aos seus julgados, podem afirmar-se como legitimados ativos no curso da Reclamação Constitucional.¹¹⁾ Essa ampliação da legitimidade ativa do instituto da reclamação, à luz do conceito de *parte interessada*, encontra guarida, inclusive, na redação do art. 988 no Novo CPC (2015), quando estabelece que a reclamação poderá ser ajuizada pela parte interessada ou pelo Ministério Público.¹²⁾ É nesse contexto que surge a legitimação ativa no presente julgado.

É importante observar, ainda, que, no âmbito da jurisdição constitucional, a reclamação não é um instrumento que deve ser utilizado como sucedâneo recursal, já que seu objetivo nuclear é atacar efetiva afronta a provimento vinculante do STF¹³⁾ ou, eventualmente, usurpação de competência da instância suprema. Seu fundamento assenta-se, portanto, na preservação da coerência do Direito e da segurança jurídica.¹⁴⁾ E é aqui que repousa a importância desse julgado para a defesa dos consumidores: ao rechaçar a pretensão da União, o STF manteve íntegro o achado jurídico proferido pelas instâncias ordinárias, em tom plenamente favorável aos consumidores, de modo que ir contra esse achado significa afrontar a jurisprudência do próprio STF.

Em outras palavras: o STF manifestou sua posição no sentido de honrar a máxima estabelecida na Constituição Federal, no sentido de considerar a proteção do consumidor como um verdadeiro direito fundamental, em particular no que diz respeito à integridade do dever de informação que lhe é devido. Ao incorporar aquilo que as instâncias ordinárias haviam decidido em matéria de dever de informação, o STF passa a respaldar, reiteradamente, a hierarquia constitucional da proteção do mais fraco, em atitude que se coaduna com o espírito da Constituição, que coloca o ser humano no centro das suas considerações.

Como já noticiado no presente estudo, foram dois os argumentos trazidos pela Reclamante, ambos rechaçados pelo Relator.

Entendeu-se, inicialmente, que a decisão proferida pelas instâncias ordinárias não configurou usurpação de competência do STF. O argumento para tanto utilizado, reside na constatação de que para a configuração de conflito federativo apto a invocar a competência originária do STF, não se exige apenas que entes federativos estejam nos polos opostos do processo, mas também que o conflito se mostre como suficientemente grave, a ponto de causar risco à harmonia e ao equilíbrio do pacto federativo. Na visão do Relator, tal gravidade não se faz presente, à medida que a controvérsia cinge-se à regulamentação da rotulagem de alimentos que contenham produtos geneticamente modificados, algo que, apesar de relevante do ponto de vista dos interesses dos consumidores, não se mostra capaz de configurar autêntico conflito entre entes políticos de federação.

Os precedentes citados na decisão foram no sentido de demonstrar que a excepcional competência prevista no art. 102, I, *f*, da [CF](#) restringe-se às hipóteses em que o litígio instaurado entre os entes federativos possa, efetivamente, vulnerar o pacto federativo.¹⁵⁾ Nesse sentido, a mera existência de demandas – como ações civis públicas – onde se discutem aspectos de interesses de entes federativos, não é hábil, por si só, para atrair a competência originária de julgamento pelo STF, por não ser suscetível de abalar o equilíbrio ou a harmonia do pacto federativo.¹⁶⁾

Posteriormente, o Relator considerou que a Reclamação não continha suporte fático para a incidência da Súmula Vinculante [10](#) do STF. Trata-se de questão inserida no chamado sistema de controle difuso de constitucionalidade. Assim, para compreender a qualidade do achado jurídico, há de se fazer uma breve digressão sobre o sistema de controle de constitucionalidade praticado no Brasil.

Como se sabe, a [CF/1988](#), ao ampliar as modalidades de controle abstrato de constitucionalidade, acabou por definir um sistema misto ou híbrido de controle, marcado pela convivência de elementos típicos do sistema difuso, de origem norte-americana¹⁷⁾ e concentrado, de origem germânica, este, sobretudo, pela influência de Hans Kelsen.¹⁸⁾ Trata-se da chamada cumulação de sistemas de controle, que tem trazido inegáveis dificuldades entre nós.¹⁹⁾

Na prática, o largo sistema difuso de controle permite a qualquer juiz ou tribunal, desde que atendidos aos pressupostos processuais vigentes, apreciar a alegação de inconstitucionalidade de uma norma.²⁰⁾ Típico desse sistema, como lembrava Ruy Barbosa, é o fato de que a inconstitucionalidade não se aduz como alvo da ação, mas apenas como subsídio à justificação do direito, cuja reivindicação se discute.²¹⁾ Já no sistema concentrado, o juízo de (in)constitucionalidade é o alvo principal da ação, sua razão de ser, o que justifica a concentração dessas ações – daí a origem da expressão – em um único tribunal capaz de conferir a palavra definitiva em matéria de constitucionalidade das normas, em um procedimento voltado à segurança jurídica. Na prática, retira-se de qualquer juiz ou tribunal o poder de afastar a vigência de uma norma do mundo jurídico, concentrando-se tal competência à jurisdição constitucional especializada.²²⁾

Importa observar, como lembra Gilmar Mendes, que a distinção consagrada na doutrina, entre controles abstrato e concreto, não tem a relevância teórica que se lhe costuma atribuir,²³⁾ pois uma coisa são os sistemas de controle; outras as técnicas de controle. Essa observação é de suma importância, pois, entre nós, não raro se trata do sistema difuso como sinônimo de controle concreto e o concentrado como sinônimo de controle em abstrato. Essa assertiva é apenas parcialmente correta, razão pela qual, dependendo da forma como for apresentada, pode levar a equívocos fundamentais.

Isso porque no modelo concentrado, típico da jurisdição constitucional alemã, a diferenciação entre controle concreto e abstrato assenta-se nos pressupostos de admissibilidade do pleito que será submetido ao Tribunal Constitucional,²⁴⁾ e não na técnica de decidir: se em concreto ou em abstrato. É por essa razão que, mesmo nos sistemas de controle concentrado exclusivo, convivem harmonicamente ações diretas (controle abstrato) com técnicas de exame em concreto, típicas de recurso constitucional.²⁵⁾

Significa que o controle de normas em abstrato é feito com base na compatibilidade dessas normas com a Constituição, e não só com base no interesse do legitimado ativo, que apenas leva ao conhecimento da jurisdição constitucional a questão, se uma norma é compatível, ou não, com a Lei Maior.²⁶⁾ De fato, muitas vezes a euforia do legislador faz com que desconsidere aspectos essenciais da Constituição, o que justifica a

ação reparadora pela jurisdição constitucional.²⁷⁾ É o que a doutrina costuma chamar de abstrativização do exame de uma aplicação jurídica concreta.²⁸⁾ Na decisão em abstrato não se está em causa, portanto, uma mera situação subjetiva, lastreada em fatos da vida diária – daí o termo ações de natureza objetiva como sinônimo de ações diretas – mas sim controvérsias constitucionais relevantes, dotadas de inequívoco interesse público,²⁹⁾ onde as opções políticas do legislador democraticamente eleito são confrontadas pelo Tribunal Constitucional. Está-se, aqui, diante de um momento sempre sujeito à tensão entre os Poderes, que descortina a velha máxima, de que o problema central de todas as jurisdições constitucionais faz lembrar a pergunta sobre os limites do controle jurídico dos poderes estatais.³⁰⁾

Ciente de que a estrutura de cada órgão deve se adequar e se direcionar ao exercício das competências a ele reservadas,³¹⁾ o chamado controle em concreto pressupõe, mesmo nos modelos concentrados, uma relação processual efetiva ou de natureza fática, onde interesses subjetivos estão em jogo, casos típicos, portanto, da vida cotidiana (*Fälle des täglichen Lebens*), onde a relevância da decisão daí extraída é que constituirá pressuposto de admissibilidade do pleito submetido à jurisdição constitucional.³²⁾ São os casos típicos de emprego do “recurso ou reclamação constitucional”, algo semelhante ao nosso “recurso extraordinário”. Importa observar, aqui, que no exame em concreto, na prática, as decisões proferidas e suas respectivas consequências jurídicas sofrem um verdadeiro corte processual, haja vista que são estudadas e proferidas independentemente do processo originário, de onde surgiram, levando-se em conta a repercussão para a coletividade. Não é por acaso que a atual sistemática processual constitucional brasileira se utiliza do critério da “repercussão geral”³³⁾ para legitimar o processamento de recursos extraordinários, como verdadeiro filtro ao tipo de questão que merece a atenção do STF.

Assim, verifica-se que os sistemas de controle são, em verdade, dois: o difuso, de característica aberta, legitimando-se a cada juiz o poder de afastar a incidência de uma norma no caso concreto, sob o fundamento de contrariedade à Constituição, observando, se for o caso, a regra da reserva de plenário (art. 97 ^{RTD} [CF](#)); e o concentrado (via de ação), de natureza fechada, onde um tribunal constitucional detém o monopólio da declaração de inconstitucionalidade das leis. Já as técnicas de análise da (in)constitucionalidade é que são duas: a de exame em concreto ou em abstrato, sendo que mesmo no sistema concentrado se realiza ora exame em concreto, ora em abstrato, ao passo que o sistema difuso costuma utilizar-se apenas das técnicas de exame em concreto.

Certo é que a ^{RTD} [CF/1988](#), seja pela ampliação das chamadas ações diretas, seja pela ampliação de seus respectivos legitimados ativos, conferiu ênfase não mais ao sistema difuso ou incidental de controle, mas sim ao modelo concentrado, que permite submeter controvérsias constitucionais relevantes diretamente ao STF, em particular mediante processo de controle abstrato de normas.³⁴⁾ Todavia, isso não significa que o sistema difuso desapareceu no Brasil. Significa, apenas, que as técnicas de exame e de mensuração dos efeitos das decisões sobre a constitucionalidade de normas acabam por ultrapassar os limites do sistema de controle concentrado, o que torna a matéria de controle de constitucionalidade no Brasil algo extremamente complexo e, invariavelmente, sujeita a críticas de todos os lados.

É fácil perceber que sistemas de controle, de origem e racionalidades distintas, quando misturados entre si, tendem a produzir efeitos nem sempre facilmente assimiláveis, do ponto de vista da cultura jurídico-constitucional. Em outras palavras, a convivência entre sistemas de controle de constitucionalidade distintos é uma tarefa por si só difícil³⁵⁾ e problemática³⁶⁾. Por razões de segurança jurídica, o controle monopolizado (concentrado) de constitucionalidade das normas é mais eficaz que o chamado controle misto, exercitado no Brasil.³⁷⁾ De fato, a concentração em um só órgão da apreciação dos problemas de constitucionalidade tem a inegável vantagem de dar uma só e última palavra sobre a validade do ato, o que não ocorre quando a sua invalidade é declarada por órgão sujeito ao controle, por via de recurso, por parte do tribunal mais alto.³⁸⁾

Ciente de que é da própria essência do Direito garantir a segurança,³⁹⁾ o controle difuso de constitucionalidade tem a desvantagem de ensejar, por muito tempo, a dúvida sobre a constitucionalidade, visto que diversos juízes são chamados a apreciar a mesma questão constitucional e podem ter opinião divergente, o que acarretará decisões que se contradizem entre si, não em relação à interpretação conforme a Constituição, mas em relação à própria validade do ato impugnado.⁴⁰⁾ Isso tende a levar a situações de difícil

administração do ponto de vista da segurança jurídica, fomentando, ainda, a chamada “guerra de liminares”, que não colaboram para a estabilidade das relações e para a calculabilidade e confiabilidade que se esperam do Direito.⁴¹⁾

Esse registro sobre os sistemas de controle de constitucionalidade é necessário para que se compreenda o segundo fundamento empregado pelo Relator da Reclamação, que é a inexistência de violação à Súmula Vinculante 10. Como se percebe, a controvérsia ora analisada diz respeito a uma decisão tomada no sistema difuso de controle, onde uma ACP analisou obrigações de fazer e de não fazer da União, com base em fundamentos constitucionais e infraconstitucionais.

A jurisprudência do STF, como bem observado na decisão em comento, firmou-se no sentido de que o afastamento da aplicação da norma, quando realizado com lastro na sua incompatibilidade com a Constituição, ainda que não declare explicitamente sua inconstitucionalidade, equivale materialmente à declaração expressa e, portanto, também se subordina à apreciação da maioria absoluta dos membros do Tribunal ou do respectivo órgão especial. Trata-se da chamada cláusula de reserva de plenário, amplamente conhecida como regra do *full bench*.⁴²⁾ Na prática, significa que no sistema difuso a decisão quanto à inconstitucionalidade da norma não pertence ao órgão fracionário dos tribunais, pois deriva do voto da maioria absoluta dos membros integrantes do Tribunal, reunidos em sessão plenária ou, onde houver,⁴³⁾ do respectivo órgão especial.

A Reclamante agarrou-se a esse argumento para derrubar a decisão de segunda instância. Na sua visão, a partir do momento em que 5.^a T. do TRF-1.^a Reg. afastou a incidência do Dec. 4.680/2003, que limita o dever do produtor/fornecedor de informar, em seus produtos, sobre a existência de organismos geneticamente modificados em alimentos, em face de percentual igual ou inferior a 1%, haveria um juízo implícito de constitucionalidade, marcado pelo afastamento da norma no caso concreto, à revelia do órgão especial. Isso caracterizaria, na visão da União, usurpação da competência do próprio órgão especial e, conseqüentemente, violação à regra da reserva de plenário (art. 97 ^{RTG} [CF](#)), considerando-se, ademais, não estarem presentes hipóteses de reiteração de jurisprudência desse órgão ou de contrariedade de súmula do STF.

Entretanto, o Relator da Reclamação rechaçou, com habilidade, esse argumento, afirmando que o afastamento da incidência do Dec. 4.680/2003 – e a conseqüente limitação ao dever de informação ao consumidor – não se deu por contrastação com a norma constitucional, não derivando, assim, de típica atividade de controle de constitucionalidade, mas sim de um juízo de incompatibilidade com a legislação infraconstitucional, em particular, com o Código de Defesa do Consumidor.

Segundo o Relator, é possível que o órgão fracionário deixe de aplicar a norma à revelia do órgão especial, pelo simples fato de entender que não há subsunção fática ou, ainda, pela possibilidade de a incidência normativa vir a ser resolvida mediante a interpretação de normas infraconstitucionais, sem potencial ofensa direta à Constituição. Por trás desse entendimento está a noção de que o exame de constitucionalidade não se confunde com interpretação de norma legal. Recorreu-se, aqui, à jurisprudência do STF, no sentido de que não há violação ao princípio da reserva de plenário quando o acórdão recorrido apenas interpreta norma infraconstitucional, sem declará-la inconstitucional ou afastar sua aplicação com apoio em fundamentos extraídos da Constituição.⁴⁴⁾ Dito de outro modo, para violação ao art. 97 ^{RTG} [CF](#) mostra-se imprescindível que a decisão esteja fundamentada na incompatibilidade direta entre a norma infraconstitucional e a ^{RTG} [CF](#).⁴⁵⁾ Assim, demonstrou-se que o mero juízo de incompatibilidade de uma norma ao caso concreto não atrai, por si só, a competência do órgão especial para efeitos de observância da cláusula de reserva de plenário.⁴⁶⁾

Para o Relator da Reclamação, como o afastamento da incidência do Dec. 4.680/2003 não ocorreu com fundamento explícito ou implícito, no juízo intelectual entre objeto e parâmetro, não acabou se configurando, na prática, existência de controle de constitucionalidade. Em outras palavras, o que leva ao afastamento da norma regulamentar (Dec.) é a sua incompatibilidade com o ^{RTG} [CDC](#), inexistindo, na decisão reclamada, fundamento explícito ou implícito quanto à sua incompatibilidade com a Constituição. Logo, não haveria que se exigir a observância da reserva de plenário, para a mera interpretação e aplicação das normas jurídicas que naturam o próprio exercício da jurisdição. Esse, na visão do relator, é o cerne que motiva o afastamento

da aplicação do Dec. que limita o dever de informação, ainda que as normas e princípios previstos no Código de Defesa do Consumidor também tenham assento constitucional.

Para os interesses dos consumidores, a decisão que julgou improcedente a Reclamação da União é de suma importância. A uma, porque o achado jurídico valoriza o Código de Defesa do Consumidor. A duas, porque o STF assentou que normas que derivam do Poder Regulamentar, como Decretos, não podem ser expedidas à revelia ou em contrariedade com as normas de proteção do consumidor, em particular quando mitigam os princípios consagrados pelo Código. Na prática, está-se diante de uma decisão do STF, que consagra o entendimento de que, em matéria de rotulagem de alimentos que contenham organismos geneticamente modificados, deve prevalecer o princípio da plena informação ao consumidor, consagrado tanto no art. 6.º, III⁴⁷⁾ quanto no art. 9.º⁴⁸⁾ do Código consumerista.

A decisão proferida nos autos da Reclamação 14.873/BA vai, inegavelmente, ao encontro dos melhores interesses dos consumidores, encontrando, igualmente, amparo na melhor doutrina de Direito do Consumidor. Forte, aqui, é o argumento de que a informação é plena, ou não é informação verdadeira. Afinal, o dever de informar é reflexo dos princípios da transparência e da boa-fé,⁴⁹⁾ que devem permear todas as relações jurídicas, independentemente do seu campo próprio de atuação. Não é por acaso que o próprio acesso à informação, em sentido amplo, reveste-se do *status* de direito fundamental.⁵⁰⁾ Como típico direito de personalidade, corresponde a exigências, em diferentes graus, da proteção e promoção da dignidade humana.⁵¹⁾

A partir do momento em que a regulamentação de uma lei geral acaba por negar o fundamento da própria norma objeto de regulamentação, afasta-se do campo da regulamentação e aproxima-se do campo da supressão, o que não se pode tolerar. A propósito, a rica doutrina do *diálogo das fontes* ensina que, para a harmonização de direitos e deveres, o antagonismo deve ceder espaço ao diálogo entre as fontes normativas,⁵²⁾ naquilo que se costuma denominar de aplicação simultânea e coerente de várias fontes de direito, sob a luz da Constituição.⁵³⁾

Como lembra Claudia Lima Marques,⁵⁴⁾ informar é compartilhar o que se sabe de boa-fé, é cooperar com o outro, é tornar comum o que era sabido apenas por um, exteriorizando o que estava interno, gerando aproximação. É bom lembrar que o direito à informação é um dos que maior repercussão prática vai alcançar no cotidiano das relações de consumo.⁵⁵⁾ Justamente aqui estão argumentos capazes de cancelar o afastamento de um Dec. que, a pretexto de regulamentar o Código de Defesa do Consumidor, acaba por negar sua vigência, no que diz respeito ao pleno dever de informação.

Ademais, diante da perspectiva de utilização de organismos geneticamente modificados em alimentos, ainda que haja muitas dúvidas quanto aos reais ou potenciais riscos à saúde dos consumidores daí decorrentes, deve-se recorrer ao princípio da precaução, de grande aplicação no Direito Ambiental, e que visa a gerenciar ou a atenuar possíveis problemas na chamada sociedade de riscos.⁵⁶⁾ Afinal de contas, a alimentação reveste-se da qualidade de genuíno direito humano, razão pela qual a segurança alimentar é algo que jamais pode ser negligenciada.

Assim, a falta de comprovação científica não deve privar o consumidor de decidir o que melhor lhe convém em matéria de saúde alimentar e isso somente será possível quando o direito a informação plena estiver presente. O Dec. 4.680/2003, ao contrário, por condicionar o dever de informação à existência de um percentual de organismos geneticamente modificados em alimentos em patamar superior a 1%, afasta o caráter precaucionário da informação. Gize-se, aqui, que da obrigação de informar gera-se uma obrigação acessória, correspondente à proibição do fornecedor em dar causa a obstáculos que impeçam ou dificultem o acesso à informação fidedigna⁵⁷⁾.

Observe-se, ainda, que o atendimento ao pleno dever de informação, em particular quando está em jogo a segurança alimentar, é algo que não passou despercebido no Direito Comparado. Há alguns casos que, pelo menos, merecem registro. O primeiro é a decisão conhecida como advertência de *Glykol*.⁵⁸⁾ Nessa decisão, o Tribunal Constitucional Federal alemão considerou constitucional a exigência de divulgação, via Ministério Federal da Juventude, Família e Saúde, de uma lista de produtores ou importadores alemães de vinhos, que

trabalhavam com vinhos provenientes da Áustria, país que à época utilizava no fabrico dessas bebidas uma substância chamada *dietilenoglicol* (DEG), empregada, dentre outros fins, como propriedade anticongelante, que, na prática, acabava adoçando o sabor dos vinhos.

Na ocasião, produtores ou importadores alemães de vinhos que utilizavam a referida substância, entendiam que a sua exposição em listas dessa natureza violaria, tendencialmente, a liberdade de concorrência e de profissão, pelos efeitos danosos frente aos consumidores, que tenderiam a não consumir vinhos desses produtores ou importadores, ainda que outros produtos de sua lista não contivessem DEG ou que os riscos à saúde dos que contivessem não fossem comprovados. Registre-se que o tema era assaz polêmico. Em vista disso, medidas judiciais foram propostas perante a Justiça alemã, com a finalidade de exclusão do nome de produtores e importadores de vinhos interessados no caso da referida lista.

A matéria acabou chegando ao Tribunal Constitucional Federal, que rechaçou um recurso constitucional interposto nesse sentido, por entender que não haveria qualquer violação à liberdade de concorrência ou a de profissão, e que tal medida, tomada a cabo por um órgão estatal, sob sua responsabilidade, iria ao encontro dos interesses dos consumidores de vinho, que teriam o direito de pautar suas escolhas no mercado, somente viabilizadas a partir de um transparente e amplo dever de informação. Formou-se o achado jurídico com base no exame da proporcionalidade, que considerou a divulgação da referida lista como medida adequada, necessária e proporcional em sentido estrito, no que tange à proteção dos consumidores de vinho, em contraste com os interesses dos produtores e importadores da bebida.⁵⁹⁾

O Direito Comunitário europeu também contém ricos casos, onde as normativas europeias consagram o direito à plena informação, como alternativa à proibição de circulação de determinados produtos, quando esses não correspondem a determinados pressupostos culturais de países integrantes do bloco. Augusto Jaeger Junior,⁶⁰⁾ em rico estudo sobre o tema, cita casos marcantes, como o *Cassis de Dijon*,⁶¹⁾ onde o dever de informação plena serviu como alternativa à proibição de importação de licores, baseada na existência de um princípio do reconhecimento mútuo das legislações nacionais (*Anerkennungsprinzip*), em virtude do qual deverão ser admitidos à circulação e comercialização em um país do bloco, os produtos regularmente produzidos e comercializados em outro, ainda quando tais produtos tenham sido fabricados com especificações técnicas e comerciais diferentes das do país de destino, desde que ambas as normativas correspondam a objetivos e interesses semelhantes e, no que importa ao comentário, desde que presente o pleno dever de informação pelos importadores, de sorte a informar ao consumidor aquilo que está lhe sendo ofertado.

Na mesma linha, as medidas indistintamente aplicáveis aos produtos nacionais e aos importados, no que diz respeito às características desses produtos, como composição, dimensões, apresentação, etiquetação e peso, não podem servir de barreira alfandegária, quando não presentes riscos consideráveis à saúde ou à segurança do consumidor. Nesse sentido, o Tribunal de Justiça da União Europeia (EuGH)⁶²⁾ vetou uma regulamentação italiana que impedia a venda de vinagre que não fosse derivado da fermentação do vinho, que paralisava a importação de vinagre de maçã da Alemanha, bem como o famoso “Tratado da Pureza” (*Reinheitsgebot*),⁶³⁾ considerada a primeira lei sobre alimentos do mundo, plenamente enraizada na cultura alemã, que proibia a comercialização sob o nome de *Bier* de cervejas de outros países que não correspondessem às exigências de fabricação nacional, como cervejas aromatizadas, dentre outras.⁶⁴⁾

A condição, em ambos os casos, era de que o dever de informação ao consumidor estivesse presente, alertando, de forma clara e objetiva, o que estava sendo ofertado, independentemente do nome que se lhe dava. É o que entre nós se costuma chamar de garantia de igualdade formal e material para o consumidor, frente ao fornecedor, considerando o déficit informacional de quem consome, quanto ao produto, suas características, componentes e riscos.⁶⁵⁾ Todas essas considerações servem para valorizar o dever de informação plena, como algo inalienável do ponto de vista do direito do consumidor e da própria ordem constitucional.

Tudo o que restou até aqui consignado converge para a seguinte questão, extremamente positiva para os interesses dos consumidores: ao se confirmar a presente decisão monocrática, proferida nos autos da Reclamação 14.873/BA, toda e qualquer decisão de caráter regulamentar, que implique violação ao dever de

informação previsto no Código de Defesa do Consumidor passa a contrariar a jurisprudência do STF. Isso porque o STF acolheu, na íntegra, a argumentação de inaplicabilidade de Dec. que dispense o fornecedor da informação plena, no que tange à produção e ao comércio de alimentos que contenham organismos geneticamente modificados.

Mais do que isso. Na prática, o STF passa a chancelar a jurisprudência do STJ e TRF-1.^a Reg., que consagra:

1. O poder público deve abster-se de autorizar ou permitir a comercialização de qualquer alimento, embalado ou *in natura*, que contenha organismos geneticamente modificados, sem a expressa referência deste dado em sua rotulagem, independentemente do percentual e de qualquer outra condicionante, devendo-se assegurar que todo e qualquer produto geneticamente modificado ou contendo ingrediente geneticamente modificado seja devidamente informado. ⁶⁶⁾

2. O direito à informação, abrigado expressamente pelo art.  5.º, XIV, da  CF, é uma das formas de expressão concreta do princípio da transparência, sendo também corolário do princípio da boa-fé objetiva e do princípio da confiança, todos abraçados pelo Código de Defesa do Consumidor. No âmbito da proteção à vida e à saúde do consumidor, o direito à informação é manifestação autônoma da obrigação de segurança. Entre os direitos básicos do consumidor, previstos no Código de Defesa do Consumidor, inclui-se exatamente a informação adequada e clara sobre os diferentes produtos e serviços, com especificação correta de quantidade, características, composição, qualidade e preço, bem como sobre os riscos que apresentem. ⁶⁷⁾

3. O consumidor, na qualidade de destinatário do processo produtivo, que hoje lança no mercado todo tipo de produto e serviço, tem na transparência e devida informação, erigidas em princípios norteadores do Código de Defesa do Consumidor, seu escudo de proteção, de absoluta necessidade na hora de exercer o direito de opção. ⁶⁸⁾

Ao chancelar essa rica jurisprudência, que foi construída pela intermediação de diferentes órgãos e instâncias do Poder Judiciário, o STF constrói uma decisão que, se confirmada, passa a contar com efeito vinculante, já que, como demonstrado, as técnicas de controle concentrado no Brasil passam a influenciar, decisivamente, o controle difuso. É por isso que a *ratio decidendi* desse julgado não pode passar despercebida, ainda que proferida em juízo monocrático, pois diz respeito à garantia de autoridade das decisões do próprio STF, em juízo de Reclamação Constitucional.

A construção jurisprudencial acima referida, constante decisão do Min. Edson Fachin nos autos da Reclamação 14.873/BA, forma aquilo que se denomina de “fundamentos jurídicos sustentadores” do julgado (*tragenden Rechtsgründen*) ⁶⁹⁾ que, segundo a doutrina, expressam o núcleo dos fundamentos jurídicos que compõem uma decisão, sem os quais a ementa não se torna passível de fundamentação, não podendo, dessa forma, ser derivada do Direito. ⁷⁰⁾ O objetivo de se agregar eficácia vinculante a uma decisão, e de garantir a chamada transcendência dos seus efeitos ⁷¹⁾, visa, em última análise, a servir ao autocontrole do Estado do ponto de vista da legalidade das suas próprias manifestações, levando em conta o pensamento de que o Estado, em questões fundamentais, somente pode manifestar-se em um único sentido, evitando, assim, a prática de contradições. ⁷²⁾

De outra banda, ainda que se tenha em mente que não se pode considerar o Poder Judiciário como meio de salvação (*Heilmittel*) para uma má direção do Estado (*schlechten Staatsführung*), de modo a não se exigir da judicatura expectativas demasiadas, ⁷³⁾ não se pode perder de vista que, enquanto instituição, o Tribunal encarregado da guarda da ordem constitucional possui peculiar significado para o processo político que está sujeito à sua jurisdição, ⁷⁴⁾ circunstância que sempre atrairá olhares para a sua atuação. Aqui, mais do que nunca, vale a máxima de que o Estado está para a vontade da pessoa, e não a pessoa está para a vontade do Estado. ⁷⁵⁾ Esse pensamento deve guiar a ação do Poder Judiciário como um todo, em particular nas demandas que envolvam interesses dos consumidores, pelo simples fato de que todos nós somos consumidores, ativos ou em potencial, forte na ideia de que o consumo é algo que nos une, já que a própria sobrevivência depende de algum tipo de consumo.

Assim, forte na convicção de que a base da autoridade do Tribunal Constitucional vive na força de

convencimento (*Überzeugungskraft*) dos seus argumentos jurídicos, que só podem, em contrapartida, ser derivados da Constituição,⁷⁶⁾ toma-se como norte identificado na Reclamação 14.873/BA, a visão de que na aplicação diária do Direito há que prevalecer uma ética reconstrutiva, uma dogmática renovada e uma interpretação protetiva e útil para o consumidor, como agente econômico vulnerável, de modo a tornar eficaz a proteção dos mais fracos na sociedade civil,⁷⁷⁾ sem implicar, todavia, rompimento das normas de referência do ordenamento, que integram o chamado bloco de constitucionalidade,⁷⁸⁾ ciente, por fim, de que a interpretação conforme a Constituição requer tanto interpretação da lei quanto da própria Constituição.⁷⁹⁾

A partir daí, conclui-se que o resultado do julgamento da Reclamação 14.873/BA, pelo STF, levado a efeito pelo Ministro Edson Fachin, não merece reparos, servindo de inspiração para outros julgados relevantes e para sublimar, mais uma vez, o relevante papel institucional do STF no papel de guarda da Constituição, do princípio da legalidade e da proteção do consumidor como direito fundamental.

Referências Bibliográficas

ABBOUD, Georges. *Processo Constitucional Brasileiro* . São Paulo: Ed. R T, 2016.

ÁVILA, Humberto. *Segurança Jurídica. Entre permanência, mudança e realização no Direito Tributário*. São Paulo: Malheiros, 2011.

BARBOSA, Ruy. *Os Actos Inconstitucionales do Congresso e do Executivo ante a Justiça Federal* . Capital Federal: Companhia Impressora, 1893. Disponível em: [www.dominiopublico.gov.br/download/texto/bd000124.pdf]

BENDA, Ernst. Das Bundesverfassungsgericht im Spannungsfeld von Recht und Politik. *Zeitschrift für Rechtspolitik (ZRP)* , n. 77, Heft 1, 10. Jahrgang, (Hrsg. von Rudolf Gerhardt und Martin Kriele). München: C. H. Beck Verlag, 1977, p. 1-5.

BETTERMANN, Karl-August. Die Rechtsprechende Gewalt nach der Verfassung der Bundesrepublik Deutschland. In: LEON CORTIÑAS – PELAEZ (Dir.) *Perspectivas del Derecho Público en la segunda mitad del siglo XX* . t. III. Madrid: Instituto de Estudios de Administracion Local, 1969, p. 363-389.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição* . 6. ed. Coimbra: Almedina, 2002.

DUQUE, Marcelo Schenk. *Curso de Direitos Fundamentais: teoria e prática*. São Paulo: Ed. RT, 2014.

___ *Direito Privado e Constituição – Drittwirkung dos direitos fundamentais: construção de um modelo de convergência à luz dos contratos de consumo* . São Paulo: Ed. R T, 2013.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. 36. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. *Curso de Direito Ambiental Brasileiro*. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

HEUN, Werner. *Funktionell-rechtliche Schranken der Verfassungsgerichtsbarkeit* . *Funktionell-rechtliche Schranken der Verfassungsgerichtsbarkeit. Reichweite und Grenzen einer dogmatischen Argumentationsfigur*. Baden-Baden: Nomos, 1992.

JAYME, Erik. Identité culturelle et intégration: lê droit internationale prive postmoderne. Cours general de droit international prive. *Recueil des Cours. Collected Courses of the Hague Academy of International Law* , 1995. t. 251. Martinus Nijhoff Publishers: The Hague/Boston/London, 1996, p. 12-267.

JAEGER JUNIOR, Augusto. *Mercados Comum e Interno e Liberdades Econômicas Fundamentais*. Curitiba: Juruá, 2010.

JESCH, Dietrich. *Die bindende Wirkung der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts. Zur Bindung an Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts über Verfassungsbeschwerden*. JZ. Tübingen: Mohr, 1954, p. 528-533.

KELSEN, Hans. *Wesen und Entwicklung der Staatsgerichtsbarkeit* . Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer (VVDStRL), Heft 5. Berlin und Leipzig: Walter de Gruyter, 1929, p. 30-84.

MARINONI, Luiz Guilherme. Curso de Direito Constitucional. In: SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. *Curso de Direito Constitucional* . 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

MARQUES, Claudia Lima. In: MARQUES, Claudia Lima; MIRAGEM, Bruno; BENJAMIN, Antônio Herman V. *Comentários ao Código de Defesa do Consumidor*. 3. ed. São Paulo: Ed. RT, 2010.

___ *Contratos no Código de Defesa do Consumidor: o novo regime das relações contratuais* . 7. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Ed. RT, 2014.

___ Manual de Direito do Consumidor. In: BENJAMIN, Antônio Herman V.; MARQUES, Claudia Lima; BESSA, Leonardo Roscoe. *Manual de Direito do Consumidor* . 6. ed. São Paulo: Ed. RT, 2014.

___ Solidariedade na doença e na morte: sobre a necessidade de “ações afirmativas” em contratos de planos de saúde e de planos funerários frente ao consumidor idoso. In: SARLET, Ingo Wolfgang (org.). *Constituição, Direitos Fundamentais e Direito Privado* . Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003, p. 185-222.

MARTINS, Leonardo. Proporcionalidade como critério do controle de constitucionalidade (problemas de sua recepção pelo Direito e jurisdição constitucional brasileiros). *Revista da Ajuris* . Porto Alegre: Associação dos Juizes do Rio Grande do Sul, n. 101, mar. 2006, p. 193-233.

MENDES, Gilmar Ferreira. In: MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional* . 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

___ *Direitos Fundamentais e Controle de Constitucionalidade: Estudos de Direito Constitucional* . 3. ed. rev. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2006.

___ *Jurisdição Constitucional. O controle abstrato de normas no Brasil e na Alemanha*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

MIRAGEM, Bruno. *Curso de direito do consumidor*. 5. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Ed. RT, 2014.

MÜLLER-GRAFF, Peter-Christian. Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts – Der primärrechtliche Rahmen. In: MÜLLER GRAFF, Peter-Christian (Hrsg.). *Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts* . Baden-Baden: Nomos, 2005, p. 11-27.

PESTALOZZA, Christian. *Gesetzgebung im Rechtsstaat*. Neue Juristische Wochenschrift (NJW). München: Beck, 1981, p. 2081-2087.

___ *Verfassungsprozeßrecht. Die Verfassungsgerichtsbarkeit des Bundes und der Länder mit einem Anhang zum Internationalen Rechtsschutz*. 3. Auflage. München: Beck, 1991.

SARLET, Ingo Wolfgang. Curso de Direito Constitucional. In: SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. *Curso de Direito Constitucional* . 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

SCHLAICH, Klaus; KORIOH, Stefan. *Das Bundesverfassungsgericht. Stellung, Verfahren, Entscheidungen. Ein Studienbuch* . 8., Neubearb. Aufl. München: Beck, 2010.

SCHMID, Carlo. In: Doemming, Klaus Berto v.; Füsslein, Rudolf Werner; Matz, Werner. *Entstehungsgeschichte der Artikel des Grundgesetzes. Im Auftrage der Abwicklungsstelle des Parlamentarischen Rates und des Bundesministers des Innern auf Grund der Verhandlungen des Parlamentarischen Rates. (Grundrechte – Vorbemerkungen)* . Jahrbuch des Öffentlichen Rechts der Gegenwart (JöR). Neue Folge, Band 1. Tübingen: Mohr, 1951, p. 41-47.

TAVARES, André Ramos. *Curso de Direito Constitucional* . 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

WILLMS, Günther. *Die bindende Wirkung der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts. Was bindet nach § 31 Abs. 1 BVerfGG ?* JZ. Tübingen: Mohr, 1954, p. 525-528.

Marcelo Schenk Duque

Doutor em Direito do Estado pela UFRGS/ed. Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg, Alemanha. Pesquisador convidado junto ao Europa Institut da Universidade de Saarland, Alemanha. Coordenador Acadêmico do Curso de Especialização em Direito do Estado da UFRGS. Professor da Escola da Magistratura Federal do Estado do Rio Grande do Sul – ESMAFE/RS; Professor de diversos cursos de Pós-graduação *lato sensu* da UFRGS, PUC/RS e AJURIS. Professor do Centro Universitário Ritter dos Reis, da Faculdade Dom Bosco de Porto Alegre e da Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões – URI. Professor da Escola Superior de Advocacia da OAB/RS, onde exerce a função de coordenador dos cursos de capacitação em processo constitucional. Membro da Associação Luso-Alemã de Juristas: DLJV – Deutsch-Lusitanische Juristenvereinigung. Autor de *Direito Privado e Constituição* (Ed. RT, 2013), *Curso de Direitos Fundamentais – teoria e prática* (Ed. RT, 2014) e de diversos artigos na área do Direito Constitucional e direitos fundamentais.

mschenk@terra.com.br

Decisão: Trata-se de reclamação, com pedido de medida liminar, em face de acórdão prolatado pelo juízo da 5.^a T. do TRF da 1.^a Reg., nos autos da ACP n.º 2001.34.00.0222806/DF, cuja ementa reproduzo a seguir: direito do consumidor. Ação civil pública. Obrigação de rotulagem de alimentos que contenham produtos geneticamente modificados em qualquer percentual. Dec. n.º 3.871/2001. Dec. n.º 4.680/2003. Direito à informação.  [CF](#), art.  5.º, XIV.  [CDC](#) (Lei n.º 8.078/90).  [CPC](#), art.  46.

1. Ação civil pública ajuizada com o objetivo de que ré – União – se abstenha de “autorizar ou permitir a comercialização de qualquer alimento, embalado ou *in natura* , que contenha OGMs, sem a expressa referência deste dado em sua rotulagem, independentemente do percentual e de qualquer outra condicionante, devendo-se assegurar que todo e qualquer produto geneticamente modificado ou contendo ingrediente geneticamente modificado seja devidamente informado” 2. Não há perda do objeto da demanda ante a revogação do Dec. n.º 3.871/01 pelo Dec. n.º 4.680/03, que reduziu o percentual de 4% para 1% de OGM's, para tornar exigível a rotulagem. Ocorrência de fato modificativo e não extintivo do direito, a ser levado em consideração pelo juízo, por ocasião do julgamento, a teor do art.  462 do  [CPC](#). 3. “(...) 5. O direito à informação, abrigado expressamente pelo art. 5.º, XIV, da  [CF](#), é uma das formas de expressão concreta do princípio da transparência, sendo também corolário do princípio da boa-fé objetiva e do princípio da confiança, todos abraçados pelo  [CDC](#). 6. No âmbito da proteção à vida e saúde do consumidor, o direito à informação é manifestação autônoma da obrigação de segurança. 7. Entre os direitos básicos do consumidor, previstos no  [CDC](#), incluíse exatamente a “informação adequada e clara sobre os diferentes produtos e serviços, com especificação correta de quantidade, características, composição, qualidade e preço, bem como sobre os riscos que apresentem” (art. 6.º, III) ...”(STJ, Resp. 586316/MG, rel. Min. Herman Benjamin, 2.^a T., j. 17.04.2007, *DJe* 19.03.2009). 4. Correta a sentença recorrida, ao dispor que “o consumidor, na qualidade de destinatário do processo produtivo, que hoje lança no mercado todo tipo de produto e serviço, tem na ‘transparência’ e ‘devida informação’, erigidas em princípios norteadores do  [CDC](#), seu escudo de proteção, de absoluta necessidade na hora de exercer o direito de opção.” 5. Apelações da União e da Associação Brasileira de Indústrias e Alimentação ABIA e remessa oficial improvidas. Na reclamação, aponta-se, inicialmente, usurpação de competência do STF ante a compreensão de que compete a esta Corte o processamento e julgamento, originariamente, das causas e conflitos entre a União e os Estados nos termos do art.  102. I, f da  [CF](#), uma vez que o Estado do Rio Grande do Sul passou a integrar o polo ativo da presente demanda, na qualidade de assistente litisconsorcial, em que figura como parte contrária a União, bem como devido à relevância econômica e política da matéria discutida com potencialidade ofensiva ao equilíbrio federativo. A parte reclamante, ainda, aduz-se violação à Súmula Vinculante  10 do STF, uma vez que a autoridade reclamada teria, implicitamente, declarado a inconstitucionalidade do art. 2.º do Dec. 4.680/2003, sem observância da cláusula da reserva de plenário. Ao prestar informações, o Presidente do TRF da 1.^a Reg. trouxe argumentos com o fim de reforçar o entendimento já adotado pelo ato reclamado (eDOC 13). A

Procuradoria-Geral da República opinou pela improcedência da reclamação (eDOC 16). O pedido de liminar foi deferido pelo Min. Ricardo Lewandowski, meu antecessor na relatoria do feito (eDOC 09). É o relatório. Decido. A reclamação é o instrumento previsto pela Constituição, em seu art. 102, I, "I", para a preservação da competência do STF e garantia da autoridade de suas decisões. Nesse último caso, a decisão deve ter sido proferida com efeitos vinculantes, ou prolatada no caso concreto. A partir da vigência da EC 45, também passou a ser cabível o ajuizamento de reclamação por violação de Súmula Vinculante (art. 103-A, § 3.º, da [RTD](#) [CF/88](#)). Assim sendo, nada obstante seja cabível a aviação de reclamação por usurpação de competência e violação à Súmula Vinculante, tem-se que o caso dos autos não há usurpação de competência e nem mesmo há suporte fático para a incidência da Súmula Vinculante [RTD](#) [10](#) do STF. Inexiste à alegada de usurpação de competência do STF prevista no art. [RTD](#) [102, I, f](#), da [RTD](#) [CF](#), uma vez que, para a configuração de conflito federativo apto a invocar a competência originária do STF não se exige apenas que entes federativos estejam nos polos opostos da demanda (*in casu* , União e Estado do Rio Grande do Sul), mas também é necessário que o conflito seja suficientemente grave, a ponto de causar risco à harmonia e ao equilíbrio do pacto federativo, o que não ocorre no caso dos autos cuja controvérsia cinge-se à regulamentação da rotulagem de alimentos que contenham produtos geneticamente modificados. Veja-se:

Agravo regimental na reclamação. Contrato de refinanciamento de dívida celebrado entre entes federados. Validade questionada em ação popular. Inexistência de conflito federativo. Incompetência do STF para processar e julgar ação popular. 1. A excepcional competência prevista no art. 102, inc. I, alínea *f* , da Constituição da República restringe-se às hipóteses em que o litígio instaurado entre os entes federativos possa, efetivamente, vulnerar o pacto federativo. Precedentes. 2. A manifestação de interesse do Estado-Membro e da União na manutenção do contrato de refinanciamento de dívida, inclusive deixando de recorrer da decisão que julgou improcedente a ação popular, evidencia a ausência de antagonismo entre os entes federados. 3. O STF é incompetente para processar e julgar ação popular. 4. Agravo regimental ao qual se nega provimento. (Rcl 2769 AgR, de relatoria da Min. Carmem Lúcia, Tribunal Pleno, *Dje* 16.10.2009) agravo regimental. Reclamação. Usurpação de competência não configurada. Ausência de conflito federativo. Ação anulatória e ações civis públicas em que discutidos requisitos e atribuição para a condução de licenciamento ambiental de empreendimento turístico. A regra de competência originária prevista no art. 102, I, "I", da Constituição da República somente se verifica nos casos em que se divisa potencialidade lesiva apta a vulnerar a harmonia do pacto federativo. Precedentes: Rcl 3152, rel. Min. Cármen Lúcia, *Dje* 13.03.2009 RE 512468 AgR, rel. Min. Eros Grau, *Dje* 06.06.2008 ACO 359 QO, rel. Min. Celso de Mello, *DJ* 11.03.1994 ACO 1295 AgR-segundo, rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, *Dje* 02.12.2010. A mera existência de demandas – ação anulatória e ações civis públicas em que discutidos os requisitos e a atribuição para a condução de licenciamento ambiental de empreendimento turístico de interesse da agravante, porque insuscetível de abalar o equilíbrio do pacto federativo, não é hábil a atrair a competência originária deste STF. Agravo regimental conhecido e não provido. (Rcl 15293 AgR, *Dje* 09.05.2014, de relatoria da Min. Rosa Weber Tribunal Pleno grifei) Ademais, também não merece prosperar a alegação de violação da Súmula Vinculante [RTD](#) [10](#) do STF. A jurisprudência desta Corte Constitucional firmou-se no sentido de que A jurisprudência desta Corte Constitucional firmou-se no sentido de que o afastamento da aplicação da norma, quando realizado com lastro na incompatibilidade do ato normativo com a Constituição, ainda que não declare explicitamente sua inconstitucionalidade, equivale materialmente à declaração expressa e, portanto, também se subordina à apreciação da maioria absoluta dos membros do Tribunal ou do respectivo órgão especial: Controle de constitucionalidade: reserva de plenário e *quorum* qualificado (Constituição, art. 99): aplicação não apenas à declaração em via principal, quanto à declaração incidente de inconstitucionalidade, para a qual, aliás, foram inicialmente estabelecidas as exigências. II. Controle de constitucionalidade reputa-se declaratório de inconstitucionalidade o acórdão que embora sem o explicitar afasta a incidência da norma ordinária pertinente à lide para decidila sob critérios diversos alegadamente extraídos da Constituição. (RE 240096, de relatoria do Min. Sepúlveda Pertence, 1.ª T., *Dje* 21.05.1999) Agravo de instrumento sociedade civil de prestação de serviços profissionais relativos ao exercício de profissão legalmente regulamentada cofins modalidade de contribuição social discussão em torno da possibilidade constitucional de a isenção outorgada por lei complementar (LC n.º 70/91) ser revogada por mera lei ordinária (Lei n.º 9.430/96) exame da questão concernente às relações entre a lei complementar e a lei ordinária existência de matéria constitucional questão prejudicial de constitucionalidade ([RTD](#) [CPC](#), arts. [RTD](#) [480](#)

a 482) postulado da reserva de plenário (RTO CF, art. RTO 97) inobservância, na espécie, da cláusula constitucional do “full bench” conseqüente nulidade do julgamento efetuado por órgão meramente fracionário recurso de agravo improvido. Declaração de inconstitucionalidade e postulado da reserva de plenário. A estrita observância, pelos Tribunais em geral, do postulado da reserva de plenário, inscrito no art. 97 da Constituição, atua como pressuposto de validade e de eficácia jurídicas da própria declaração jurisdicional de inconstitucionalidade dos atos do Poder Público. Doutrina. Jurisprudência. A inconstitucionalidade de leis ou de outros atos estatais somente pode ser declarada, quer em sede de fiscalização abstrata (método concentrado), quer em sede de controle incidental (método difuso), pelo voto da maioria absoluta dos membros integrantes do Tribunal, reunidos em sessão plenária ou, onde houver, no respectivo órgão especial. Precedentes. Nenhum órgão fracionário de qualquer Tribunal, em consequência, dispõe de competência, no sistema jurídico brasileiro, para declarar a inconstitucionalidade de leis ou atos emanados do Poder Público. Essa magna prerrogativa jurisdicional foi atribuída, em grau de absoluta exclusividade, ao Plenário dos Tribunais ou, onde houver, ao respectivo Órgão Especial. Essa extraordinária competência dos Tribunais é regida pelo princípio da reserva de plenário inscrito no art. RTO 97 da RTO CF. Suscitada a questão prejudicial de constitucionalidade perante órgão meramente fracionário de Tribunal (Câmaras, Grupos, Turmas ou Seções), a este competirá, em acolhendo a alegação, submeter a controvérsia jurídica ao Tribunal Pleno.

Equivalência, para os fins do art. 97 da constituição, entre a declaração de inconstitucionalidade e o julgamento, que, sem proclamá-la explicitamente, recusa aplicabilidade a ato do poder público, sob alegação de conflito com critérios resultantes do texto constitucional.

Equivalência à própria declaração de inconstitucionalidade a decisão de Tribunal, que, sem proclamá-la, explícita e formalmente, deixa de aplicar, afastando-lhe a incidência, determinado ato estatal subjacente à controvérsia jurídica, para resolvê-la sob alegação de conflito com critérios resultantes do texto constitucional. Precedentes (STF). (AI 472897 AgR, de relatoria do Min. Celso de Mello, 2.ª T., *Dje* 126.10.2007) Diversa é a hipótese em que o afastamento da incidência do ato normativo não se dá por contrastação com norma constitucional. Nesse contexto, a singela não aplicação da norma não implica, por si só, a realização de controle de constitucionalidade. É possível, por exemplo, que a autoridade judiciária deixe de aplicar a norma pelo simples fato de entender que não há subsunção ou, ainda, que a incidência normativa seja resolvida mediante a interpretação de normas infraconstitucionais, sem potencial ofensa direta à Constituição: Plenário – Reserva. Descabe confundir o exame de constitucionalidade com interpretação de norma legal. Recurso extraordinário – Matéria fática e legal. O recurso extraordinário não é meio próprio ao revolvimento da prova, também não servindo à interpretação de normas estritamente legais. (ARE 806506 AgR, de relatoria do Min. Marco Aurélio, *Dje* 11.06.2015) Direito constitucional. Agravo regimental em recurso extraordinário com agravo. Multa de trânsito. Limites da responsabilidade do alienante. Interpretação do código de trânsito brasileiro. Art. RTO 97 da RTO CF/88 e súmula vinculante n.º 10. Ausência de violação. Precedentes. 1. A jurisprudência do STF é firme no sentido de que não há violação ao princípio da reserva de plenário quando o acórdão recorrido apenas interpreta norma infraconstitucional, sem declará-la inconstitucional ou afastar sua aplicação com apoio em fundamentos extraídos da RTO CF. Precedentes. 2. Ausência de argumentos capazes de infirmar a decisão agravada. 3. Agravo regimental a que se nega provimento. (ARE 790364 AgR, de relatoria do Min. Roberto Barroso, 1.ª T., *Dje* 16.06.2015) Direito processual civil. Ação coletiva. Efeitos da sentença. Competência territorial. Art. 2.ª da Lei n.º 9.494/97. Art. 97 da lei maior. Reserva de plenário. Violação inócurre. Acórdão recorrido publicado em 02.7.2014. 1. Imprescindível, à caracterização da afronta à cláusula da reserva de plenário, que a decisão esteja fundamentada na incompatibilidade entre a norma legal e a RTO CF, o que não se verifica *in casu*. 2. As razões do agravo regimental não se mostram aptas a infirmar os fundamentos que lastrearam a decisão agravada, mormente no que se refere à ausência de ofensa direta e literal a preceito da Constituição da República. 3. Agravo regimental conhecido e não provido. (ARE 868211 AgR, de relatoria da Min. Rosa Weber, 1.ª T., *Dje* 11.06.2015) reclamação. Súmula vinculante n. 10. Revisão de benefício. Lei n.º 9.032/95. Decisão da 6.ª T. do STJ. Reserva de plenário. Não configurado o descumprimento da súmula vinculante n.º 10 do STF. 1. A simples ausência de aplicação de uma dada norma jurídica ao caso sob exame não caracteriza, apenas por isso, violação da orientação firmada pelo STF. 2. Para caracterização da contrariedade à súmula vinculante n.º 10, do STF, é necessário que a decisão fundamente-se na incompatibilidade entre a norma legal tomada como base dos argumentos expostos na ação e a Constituição. 3.

O STJ não declarou a inconstitucionalidade ou afastou a incidência dos arts. [RTO 273, § 2.º](#), e [RTO 475-O](#), do [RTO CPC](#) e do art. 115, da Lei n.º 8.213/91, restringindo-se a considerá-los inaplicáveis ao caso. 4. Reclamação julgada improcedente. (Rcl 6944, de relatoria da Min. Carmem Lúcia, Tribunal Pleno, *DJe* 13.08.2010) Ou seja, a hipótese de afastamento da aplicação da norma, sem fundamento, explícito ou implícito, no juízo intelectual entre objeto e parâmetro, não induz à existência de controle de constitucionalidade e, por conseguinte, não há que se exigir reserva de plenário para a mera interpretação e aplicação das normas jurídicas que naturam o próprio exercício da jurisdição. Fixadas tais premissas, verifico que o ato reclamado, ao manter a sentença e deixar de aplicar no caso concreto o art. 2.º do DF 4.680/2003 que dispõe sobre a necessidade de informação na rotulagem sobre a existência de OGM's (organismos geneticamente modificados) somente quando o ultrapassado o limite de 1%, o fez nos seguintes termos (eDOC 7, p.): "Há que se ter presente que, dentro da questão da rotulagem de alimentos, prevalece o princípio da plena informação ao consumidor, previsto no já transcrito art. [RTO 6.º](#) do [RTO CDC](#). O art. 9.º daquela lei, por sua vez, elenca os direitos básicos do consumidor à informação clara e adequada sobre o produto e sobre os riscos que apresenta." Verifica-se, portanto, que o afastamento da incidência do ato normativo se deu com base na sua incompatibilidade com a legislação infraconstitucional (Código de Defesa do Consumidor), de tal forma que a não aplicação da norma não teve como fundamento, explícito ou implícito, a incompatibilidade em relação à Constituição. Esse é o cerne que motiva o afastamento da aplicação do dispositivo legal, ainda que as normas e princípios previstos nessa legislação infraconstitucional também tenham assento constitucional. Ante o exposto, com base no art. [RTO 21, § 1.º](#), e [RTO 161, parágrafo único](#), do [RTO RISTF](#), julgo improcedente a reclamação, ficando prejudicado o pedido de liminar.

Publique-se.

Brasília, 05 de maio de 2016. Min. Edson Fachin, relator.

Comentário

A decisão em análise foi proferida em sede de reclamação constitucional, com pedido de liminar, proposta pela União em face do acórdão prolatado pelo juízo da 5.ª T. do TRF-1.ª Reg. Na ocasião, o TRF manteve a sentença advinda de ação civil pública, determinando à União que se abstenha de autorizar ou permitir a comercialização de alimentos que contenham organismos geneticamente modificados (OGMs), em qualquer percentual, sem a expressa referência a essa informação na embalagem.

Como fundamento da reclamação, foi indicada a suposta usurpação de competência do STF para a análise da matéria, considerando que o Estado do Rio Grande do Sul passou a integrar o polo ativo da demanda como assistente litisconsorcial e que, dada a relevância econômica e política do objeto da discussão, haveria potencial de ofensa ao equilíbrio federativo. A parte reclamante alegou, ainda, violação à Súmula Vinculante 10 do STF, sob o argumento de que, ao negar aplicação ao art. 2.º do Dec. federal 4.680/2003 – que dispõe sobre a necessidade de informação na rotulagem acerca da existência de OGMs somente quando ultrapassado o limite de 1% –, a autoridade reclamada teria, implicitamente, declarado a inconstitucionalidade do referido dispositivo, sem a observância da necessidade de reserva de plenário.

Na análise do pedido, o Ministro relator considerou que a competência excepcional prevista no art. 102, I, f, da CF está restrita às hipóteses de conflitos suficientemente graves, que possam efetivamente abalar o equilíbrio do pacto federativo, não sendo capaz de atrair a competência do STF o mero fato de entes federativos figurarem em polos diferentes da demanda. A alegação de violação da Súmula Vinculante 10 também não foi acolhida pelo relator, com respaldo no entendimento firmado pela Corte Constitucional no sentido de que a reserva de plenário deve ser observada quando houver o afastamento da aplicação da norma fundamentado na incompatibilidade do ato normativo com a Constituição. A simples ausência de aplicação da norma jurídica por motivos diversos do exposto não enseja violação da orientação firmada pelo STF. No caso analisado, o ato reclamado deixou de aplicar o art. 2.º do Dec. federal 4.680/2003 ante a interpretação dos arts. 6.º e 9.º do CDC, em decorrência dos quais prevalece o princípio da plena informação ao consumidor e, conseqüentemente, a necessidade de informação clara e adequada quanto ao produto e os riscos que apresenta. Dessa forma, a não aplicação da norma não teve como fundamento, explícito ou implícito, a incompatibilidade em relação à

Constituição. Ante tais considerações, a reclamação foi julgada improcedente.

A decisão ora analisada é relevante por tratar da defesa de interesses difusos – a vida e a saúde da pessoa humana – partindo dos princípios estabelecidos pelo Direito do Consumidor, notadamente a garantia da plena informação. Esse princípio informador do Código consumerista dialoga com o Direito Ambiental na medida em que retrata a própria necessidade do direito à informação – que deve ser plena, clara, adequada – e, sobretudo, por trazer intrínseco em seu conteúdo o conceito de risco. Ainda que não conste na decisão de maneira explícita, essa consideração do risco no centro da decisão política revela a ênfase em um princípio de precaução. A gestão dos riscos em uma sociedade democrática passa, essencialmente, por informação suficiente e adequada, capaz de viabilizar uma tomada de decisão contextualizada por parte dos cidadãos.

EVELINE DE MAGALHÃES WERNER RODRIGUES

Mestra em Direito Agroambiental (PPGDA/FD/UFMT). Pós-graduada no MBA em Gestão e Perícia Ambiental pela Unic. Graduada em Direito pela UFMT, e em Gestão Ambiental pelo IFMT. Integrante do Grupo de Pesquisas “Jus-Clima”. Professora do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico, na área de Direito, do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Mato Grosso (IFMT). evelinewerner@gmail.com

PATRYCK DE ARAUJO AYALA

Doutor e mestre em Direito pela UFSC, tendo realizado estágio de doutoramento junto à Faculdade de Direito da Universidade Clássica de Lisboa no ano de 2006 (PDEE/Capes). Professor adjunto II nos cursos de graduação e de mestrado em Direito da UFMT. Pesquisador do grupo de pesquisas “Direito Ambiental e Ecologia Política na Sociedade de Risco” (certificado pela Instituição e cadastrado no CNPQ), líder do grupo de pesquisas “Jus-Clima”, membro da Comissão on Environmental Law (Steering Committee) da IUCN. Membro e sócio-fundador da Associação dos Professores de Direito Ambiental (Aprodab). Membro do Instituto Brasileiro de Advocacia Pública (Ibap). Diretor do Instituto O Direito por um Planeta Verde. Procurador-Geral do Estado de Mato Grosso. pkayala@terra.com.br