

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 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 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 consiste em saber se o Estado de São Paulo poderia, legitimamente, à luz das normas de distribuição de 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), 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 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 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 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, imponha 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.

Plenário Virtual - minuta de voto - 2019020000