

RECLAMAÇÃO 14.873 DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. EDSON FACHIN
RECLTE.(S) : UNIÃO
PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
RECLDO.(A/S) : TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 1ª REGIÃO
ADV.(A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
INTDO.(A/S) : ABIA - ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS
INDÚSTRIAS DA ALIMENTAÇÃO
ADV.(A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
INTDO.(A/S) : ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO
GRANDE DO SUL
INTDO.(A/S) : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA
INTDO.(A/S) : IDEC - INSTITUTO BRASILEIRO DE DEFESA DO
CONSUMIDOR
ADV.(A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

DECISÃO: Trata-se de reclamação, com pedido de medida liminar, em face de acórdão prolatado pelo juízo da 5ª Turma do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, nos autos da Ação Civil Pública nº 2001.34.00.022280-6/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. DECRETO Nº 3.871/2001. DECRETO Nº 4.680/2003. DIREITO À INFORMAÇÃO. CONSTITUIÇÃO FEDERAL, ART. 5º, XIV. CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR (LEI Nº 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

RCL 14873 / DF

produto geneticamente modificado ou contendo ingrediente geneticamente modificado seja devidamente informado"

2. Não há perda do objeto da demanda ante a revogação do Decreto nº 3.871/01 pelo Decreto nº 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. 5º, XIV, da Constituição Federal, 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, 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" (art. 6º, III) ..." (STJ, Resp 586316/MG, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 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 Supremo Tribunal Federal 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

RCL 14873 / DF

Constituição Federal, 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. 2º do Decreto Federal 4.680/2003, sem observância da cláusula da reserva de plenário.

Ao prestar informações, o Presidente do Tribunal Regional Federal da 1ª Região 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 Supremo Tribunal Federal 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 Emenda Constitucional 45, também passou a ser cabível o ajuizamento de reclamação por violação de Súmula Vinculante (art. 103-A, § 3º, da 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 10 do STF.

Inexiste à alegada de usurpação de competência do Supremo Tribunal Federal prevista no art. 102, I, *f* da Constituição Federal, uma vez que, para a configuração de conflito federativo apto a invocar a competência originária do Supremo Tribunal Federal não se exige apenas que entes federativos estejam nos polos opostos da demanda (*in casu*,

RCL 14873 / DF

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 SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL 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 Supremo Tribunal Federal é incompetente para processar e julgar ação popular. 4. Agravo regimental ao qual se nega provimento. (Rcl 2769 AgR, de relatoria da Ministra 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, "f", da Constituição da República somente se verifica nos casos em que se divisa potencialidade lesiva apta a vulnerar a harmonia do pacto**

RCL 14873 / DF

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 Supremo Tribunal Federal. Agravo regimental conhecido e não provido. (Rcl 15293 AgR, DJe 09.05.2014, de relatoria da Ministra Rosa Weber Tribunal Pleno - grifei)

Ademais, também não merece prosperar a alegação de violação da Súmula Vinculante 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 decidi-la sob critérios diversos alegadamente extraídos da Constituição.** (RE 240096, de relatoria do Ministro Sepúlveda Pertence, Primeira Turma, Dje 21.05.1999)

RCL 14873 / DF

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 Nº 70/91) SER REVOGADA POR MERA LEI ORDINÁRIA (LEI Nº 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 (CPC, ARTS. 480 A 482) - POSTULADO DA RESERVA DE PLENÁRIO (CF, ART. 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 conseqüência, 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

RCL 14873 / DF

ou, onde houver, ao respectivo Órgão Especial. Essa extraordinária competência dos Tribunais é regida pelo princípio da reserva de plenário inscrito no artigo 97 da Constituição da República. 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.** Equivale 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 Ministro Celso de Mello, Segunda Turma, 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

RCL 14873 / DF

de normas estritamente legais. (ARE 806506 AgR, de relatoria do Ministro 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. 97 DA CF/88 E SÚMULA VINCULANTE Nº 10. AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO. PRECEDENTES. 1. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal 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 Constituição Federal**. 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 Ministro Roberto Barroso, Primeira Turma, Dje 16.06.2015)

DIREITO PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO COLETIVA. EFEITOS DA SENTENÇA. COMPETÊNCIA TERRITORIAL. ART. 2º-A DA LEI N. 9.494/97. ARTIGO 97 DA LEI MAIOR. RESERVA DE PLENÁRIO. VIOLAÇÃO INOCORRENTE. 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 Constituição Federal, 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 Ministra Rosa Weber, Primeira Turma, Dje 11.06.2015)

RECLAMAÇÃO. SÚMULA VINCULANTE N. 10.

RCL 14873 / DF

REVISÃO DE BENEFÍCIO. LEI N. 9.032/95. DECISÃO DA SEXTA TURMA DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. RESERVA DE PLENÁRIO. **NÃO CONFIGURADO O DESCUMPRIMENTO DA SÚMULA VINCULANTE N. 10 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. 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 Supremo Tribunal Federal. 2. Para caracterização da contrariedade à súmula vinculante n. 10, do Supremo Tribunal Federal, 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 Superior Tribunal de Justiça não declarou a inconstitucionalidade ou afastou a incidência dos arts. 273, § 2º, e 475-o, do Código de Processo Civil e do art. 115, da Lei n. 8.213/91, restringindo-se a considerá-los inaplicáveis ao caso. 4. Reclamação julgada improcedente. (Rcl 6944, de relatoria da Ministra 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. 2º do Decreto Federal 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. 11):

“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. 6º do Código de Defesa do Consumidor. O art. 9 daquela lei, por sua vez, elenca os direitos básicos do

RCL 14873 / DF

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. 21, §1º, e 161, parágrafo único, do RISTF, julgo improcedente a reclamação, ficando prejudicado o pedido de liminar.

Publique-se.

Brasília, 05 de maio de 2016.

Ministro EDSON FACHIN

Relator

Documento assinado digitalmente