

Rotulação de Alimentos: Presença ou não de Ingredientes de Origem Animal

Roberta Lemgruber Boechat Rodrigues
OAB/RJ nº 157764

Extensão: Laboratório de Direitos Animais

Orientação: Professor Ari Marcelo Solon

I. Introdução:

O objetivo principal do presente estudo consiste em identificar os fundamentos legais e constitucionais para a legítima fixação pelos órgãos competentes da obrigatoriedade de rotulagem indicativa de presença de ingredientes de origem animal nas embalagens dos produtos industrializados. O objetivo final é o peticionamento administrativo e, caso necessário, a judicialização do problema descrito.

A proposta considera o grande quantitativo atualmente constatado de pessoas que se declaram vegetarianas e a grande dificuldade de os próprios fornecedores identificarem a origem do aditivo ou ingrediente, se vegetal ou animal. Parte-se da premissa de que independentemente das razões de escolha do consumidor, seja religiosa ou filosófica, a abstenção de consumo de carne e derivados de animais é a uma prática em comum da grande parte das categorias de práticas alimentares.

A outra premissa considerada é que a escolha alimentar faz parte da construção da autoimagem dos indivíduos e corroborando para engajamento social e político, posicionando-o perante os grupos sociais e o distinguindo da maneira que deseja. Tal representação, portanto, contribui para a formação da autoestima dos consumidores e de sua dignidade.

Nesse passo, a regulação da rotulagem tem por principal objetivo satisfazer o direito à informação do consumidor, art. 6º do Código de Defesa do Consumidor, que, por meio do uso da liberdade de escolha poderá exercer a sua liberdade de convicção, na forma do art. 5, inciso VI da Constituição da República, bem como o direito à liberdade de expressão e no pluralismo de ideias, art. 206 e 220 da Carta.

Com isso, importa destacar que para a elaboração das petições apresentadas fez-se necessária:

- (i) a realização de identificação das normas que distribuem competência entre os órgãos federais para regulamentação de rotulagem, tendo sido encontrada dificuldade para sustentar a competência da ANVISA, neste caso, embora a agência tenha o conhecimento técnico necessário e preponderância no processo de rotulagem nutricional, bem como seja a autora do Regulamento Técnico sobre Rotulagem de Alimentos Embalados (RCD 259/2002). No entanto, o fundamento constitucional para a cooperação entre os órgãos pode ser aplicado (art. 23, parágrafo único e art. 241 da Consittuição)
- (ii) Após a identificação do órgão competente, cogitou-se da propositura de ação judicial, o que será postergado, no caso de a tentativa administrativa ser infrutífera, ressaltando-se desde já

que o STF possui uma boa jurisprudência a subsidiar a intervenção do Estado para fins de regulação (Bibliografia localizada: Livre iniciativa e limites à regulação estatal na perspectiva do Supremo Tribunal Federal. Giancarlo Bernardi Possamai. 2014);

- (iii) Foi realizada pesquisa superficial acerca da importância psicossocial das opções dietéticas com vista a aferir a sua relação com a dignidade e a liberdade de convicção, tendo sido concluído que o argumento a preponderar deve ser objetivo e se relacionar com o quantitativo de pessoas interessadas na rotulagem, segundo as pesquisas, uma vez que os argumentos psicológicos e culturais tendem a servir de fundamento para prática de atos desconectados de análise ética e democrática, bem como ensejam a regulamentação excessiva diante de tanta pluralidade;
- (iv) O argumento do engajamento político/ideológico e social na causa animal e ambiental não foi aprofundado por cogitar-se da possibilidade de tal bandeira provocar intervenção prejudicial por parte do mercado do agronegócio, no entanto, inseriu-se neste relatório as normas que poderiam ser aplicadas, caso fosse viável faticamente;
- (v) Pesquisou-se ainda a normatização da rotulagem dos produtos transgênicos e que contém gluten, concluindo-se que os argumentos se restringiram a saúde;
- (vi) Consultou-se o andamento da revisão nacional da regulamentação da rotulagem junto ao IDEC e à ANVISA;
- (vii) Não se localizou-se artigos acerca do direito à informação do consumidor vegetariano, no entanto, há menção dentro de artigos que tratam da rotulagem de produtos transgênicos.
- (viii) Pesquisou-se acerca da regulamentação pretendida tendo sido localizada a obrigatoriedade na Índia e na Malásia, sendo certo que na Austrália não foi autorizada a regulamentação do rótulo vegetariano.

II – A COMPETÊNCIA DOS ÓRGÃOS ESTATAIS PARA REGULAMENTAR ROTULAGEM DE PRODUTOS COM INGREDIENTES DE ORIGEM ANIMAL

De acordo com o princípio fundamental do Estado de Direito Republicano, o poder político deve ser exercido para a realização, não de interesses particulares, mas do bem comum do povo (*res publica*). Segue-se daí que toda competência dos órgãos públicos, em lugar de simples faculdade ou direito subjetivo, representa incontestavelmente um poder-dever.

Ao dispor a Constituição da República que o Legislativo, o Executivo e o Judiciário são “Poderes da União, independentes e harmônicos entre si” (art. 2º), ela reforça o princípio que se acaba de lembrar, pois quando os órgãos estatais constitucionalmente dotados de competência exclusiva deixam de exercer seus poderes-deveres, o Estado de Direito desaparece.

Em suma, a competência para legislar sobre direito do consumidor é concorrente entre União, Estado e Distrito Federal (art. 24, inciso VIII, da Constituição da República), ressaltando-se a competência do Presidente da República a expedição de regulamentos e decretos (art. 84, inciso IV, da Constituição da República). Aos Ministros de Estado compete exercer a coordenação dos órgãos e entidades da administração federal na área de sua competência (art. 87, parágrafo único, inciso I, da Constituição da República).

Sobre competência para legislar sobre rotulagem o STF entende hoje que apenas a União poderá - ADC n. 750.¹

A regulamentação da rotulagem de alimentos é feita no Brasil, atualmente, por meio de lei, decretos, Instruções Normativas do Ministério da Agricultura e Pecuária², resoluções e informativos técnicos da ANVISA, portaria do INMETRO, Resolução do Conselho Nacional de Autorregulamentação Publicitária etc.

As normas que determinam o conteúdo obrigatório das embalagens dos produtos fornecidos ao mercado de consumo são esparsas, dependendo da natureza do produto, a exemplo do art. 443 do Decreto nº 9.013 de março de 2017, norma esta que regulamenta a Lei Federal nº 1.283/1950, que dispõe sobre a inspeção industrial e sanitária dos produtos de origem animal, bem como a Instrução Normativa nº 22 de 25 de novembro de 2005, do Ministério da Agricultura e Pecuária e Abastecimento, que aprova o regulamento técnico para rotulagem de produto de origem animal embalado.

A competência para regulamentação da rotulagem de produtos de origem animal foi atribuída ao Poder Executivo da União no art. 9º da Lei Federal nº 1.283/1950, que dispõe sobre a inspeção industrial e sanitária dos produtos de origem animal. A referida lei indica quais são os produtos por ela abarcados e aponta a rotulagem como um procedimento incluído no processo de “inspeção” e “fiscalização”:

Art 2º São sujeitos à fiscalização prevista nesta lei:

- a) os animais destinados à matança, seus produtos e subprodutos e matérias primas;*
- b) o pescado e seus derivados;*
- c) o leite e seus derivados;*
- d) o ovo e seus derivados;*
- e) o mel e cêra de abelhas e seus derivados.*³

1

<https://www.conjur.com.br/2017-ago-22/joao-lima-stf-aponta-limites-estados-legislarem-rotulagem>

² Instrução Normativa 17/2015 -MAPA, dispõe sobre as declarações de informações no rótulo dos produtos, informando quem produziu, envasillhou e padronizou (art. 29 a 31)

³ Posteriormente a referida lei foi regulamentada pelo Decreto nº 9.013 de março de 2017. O art. 443 do Decreto nº 9.013 de março de 2017 previu o conteúdo mínimo do rótulo dos produtos em questão, sendo certo que, em seu *caput*, não excluiu que outras normas específicas façam a regulamentação da rotulagem.

(...)

Art. 12. A inspeção e a fiscalização industrial e sanitária de produtos de origem animal abrangem, entre outros, os seguintes procedimentos:

(...)

*X - fases de obtenção, recebimento, manipulação, beneficiamento, industrialização, fracionamento, conservação, armazenagem, acondicionamento, **embalagem, rotulagem**, expedição e transporte de todos os produtos, comestíveis e não comestíveis, e suas matérias-primas, com adição ou não de vegetais;*

Sendo assim, em que pese a existência da RDC ANVISA 259 e do Relatório Preliminar de Análise de Impacto Regulatório sobre Rotulagem Nutricional (2018), elaborado pela ANVISA, não se pode defluir do sistema legal que a competência para regulamentação da rotulagem de produtos que contém derivados de animais seja da ANVISA, o que, de outro lado, não impede de a agência participar da regulamentação pretendida, considerando, em especial, a sua capacidade técnica, bem como a autorização constitucional para que os entes possam atuar de forma colaborativa.

III – CABIMENTO DA AÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO

A interpretação do disposto no art. 103, § 2º da Constituição Federal brasileira admite o cabimento da ação direta de inconstitucionalidade “por omissão de medida para tornar efetiva norma constitucional”. No Brasil constitui fundamento da ação, não apenas a omissão inconstitucional do legislador, mas também a do Poder Executivo, no exercício do seu poder-dever de regulação administrativa.

De qualquer modo, os demais pressupostos de cabimento da ação de inconstitucionalidade por omissão, tais como fixados pela jurisprudência constitucional germânica, estão presentes nas matérias objeto desta demanda, como se passa a de mostrar.

O IDEC e a SVB seriam bons proponentes eis que são entidades de classe de âmbito nacional (Estatutos anexos), apresentando assim a qualificação necessária à propositura da ação, conforme determinado no art. 103, IX, da [Constituição da República](#).

A Instrução Normativa nº 22 de 25 de novembro de 2005, do Ministério da Agricultura e Pecuária e Abastecimento aprova o regulamento técnico para rotulagem de produto de origem animal embalado.

Demais disso, atuam ambas os Autores na defesa do direito de liberdade de consciência bem como do direito dos consumidores adeptos da alimentação vegetariana, vale dizer, preenchem o requisito da “pertinência temática”, conforme exigido pela jurisprudência dessa Suprema Corte (ADIN 1.873, Rel. Min. Marco Aurélio, j. 2/9/1998, Plenário, DJ de 19/9/2003).

Note-se que tal proposta permanecerá pré-elaborada visto que espera-se o deferimento do requerimento administrativo.

IV – DO ARGUMENTO DA IMPORTÂNCIA DA ROTULAGEM PARA PROTEÇÃO ANIMAL

A Lei 13.186/2015 cria a Política de Educação para Consumo Sustentável.

Art. 2º São objetivos da Política de Educação para o Consumo Sustentável:
(...)

VIII - zelar pelo direito à informação e pelo fomento à rotulagem ambiental;

Localizou-se o Projeto de Lei 105/2014 do Senado Federal que pretende alterar a Lei nº 9.795/99, para incluir o bem estar animal como disciplina na política nacional de educação ambiental.

Com essas pequenas observações, concludo, em um primeiro momento, que há espaço para a propositura de projeto de lei no sentido de tornar obrigatório os rótulos indicativos de ingredientes de origem animal, com base no direito ao meio ambiente equilibrado e combate a crueldade animal, sendo necessário e de grande ajuda, neste caso, que o bem estar animal ingresse de forma mais contundente como uma das metas da política de educação ambiental.

Desta forma, sugere-se, previamente, alteração das leis federais que tratam da política nacional do meio ambiente e da política nacional de consumo consciente, para incluir a conscientização quanto a importância do bem estar animal.

V – DO ARGUMENTO DA ROTULAGEM PARA A PROTEÇÃO AMBIENTAL

Nesse passo, visando a efetivação do direito ao meio ambiente equilibrado, a Lei nº 9.795/99 consagra princípios que ocupam um lugar comum àqueles princípios motivadores das práticas vegetarianas:

- Art. 4º São princípios básicos da educação ambiental:
- I - o enfoque humanista, holístico, democrático e participativo;
 - II - a concepção do meio ambiente em sua totalidade, considerando a interdependência entre o meio natural, o

sócio-econômico e o cultural, sob o enfoque da sustentabilidade;

III - o pluralismo de idéias e concepções pedagógicas, na perspectiva da inter, multi e transdisciplinaridade;

IV - a vinculação entre a ética, a educação, o trabalho e as práticas sociais;

V - a garantia de continuidade e permanência do processo educativo;

VI - a permanente avaliação crítica do processo educativo;

VII - a abordagem articulada das questões ambientais locais, regionais, nacionais e globais;

VIII - o reconhecimento e o respeito à pluralidade e à diversidade individual e cultural.

Assim, uma grande parte dos adeptos da alimentação vegetariana pretende promover a promoção do meio ambiente a partir de hábitos sustentáveis, tratando-se, assim, de decisão permeada do senso crítico participativo e de uma consciência ambiental global e holística.

Note-se que políticas públicas oficiais para redução do consumo de carne visando a proteção ambiental já é uma realidade, a exemplo de...

Ressalte-se que incumbe à sociedade como um todo, manter atenção permanente à formação de valores, atitudes e habilidades que propiciem a atuação individual e coletiva voltada para a prevenção, a identificação e a solução de problemas ambientais, motivo pelo qual o vegetarianismo deve ser objeto de fomento por parte dos diversos setores da sociedade e da Administração Pública.

Não se utilizou da associação da rotulagem de produtos de origem animal a rotulagem ambiental visto que se atrairia maior complexidade ao processo bem como poderia provocar reação do mundo empresarial.

VI - PROCEDIMENTO DA ROTULAGEM DOS TRANSGÊNICOS E DO GLUTEN

Sobre as demais rotulagens, verificando as justificativas dos Projetos de Lei da Câmara dos Deputados 2233/1999 e 4276/89 – atualmente, Lei 8543/92 e Lei 10674/2003, referentes a obrigatoriedade de a embalagem indicar se há glúten nos produtos, os argumentos apresentados restringiram-se a saúde da população, sem adentrar no direito a informação do consumidor.

Tal abordagem pode ser encontrado no EREsp 1515895 / MS do STJ:

PROCESSO CIVIL. PROCESSO COLETIVO. DIREITO DO CONSUMIDOR. AÇÃO

COLETIVA. DIREITO À INFORMAÇÃO. DEVER DE INFORMAR. ROTULAGEM DE PRODUTOS ALIMENTÍCIOS. PRESENÇA DE **GLÚTEN**. PREJUÍZOS À SAÚDE DOS DOENTES CELÍACOS. INSUFICIÊNCIA DA INFORMAÇÃO-CONTEÚDO "CONTÉM **GLÚTEN**". NECESSIDADE DE COMPLEMENTAÇÃO COM A INFORMAÇÃO-ADVERTÊNCIA SOBRE OS RISCOS DO **GLÚTEN** À SAÚDE DOS DOENTES CELÍACOS. INTEGRAÇÃO ENTRE A LEI DO **GLÚTEN** (LEI ESPECIAL) E O CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR (LEI GERAL).

1. Cuida-se de divergência entre dois julgados desta Corte: o acórdão embargado da Terceira Turma que entendeu ser suficiente a informação "contém **glúten**" ou "não contém **glúten**", para alertar os consumidores celíacos afetados pela referida proteína; e o paradigma da Segunda Turma, que entendeu não ser suficiente a informação "contém **glúten**", a qual deve ser complementada com a advertência sobre o prejuízo do **glúten** à saúde dos doentes celíacos.
2. O CDC traz, entre os direitos básicos do consumidor, 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 apresentam" (art. 6º, inciso III).
3. Ainda de acordo com o CDC, "a oferta e a apresentação de produtos ou serviços devem assegurar informações corretas, claras, precisas, ostensivas e em língua portuguesa sobre suas características, qualidades, quantidade, composição, preço, garantia, prazos de validade e origem, entre outros dados, bem como sobre os riscos que apresentam à saúde e segurança dos consumidores" (art. 31).
4. O art. 1º da Lei 10.674/2003 (Lei do **Glúten**) estabelece que os alimentos industrializados devem trazer em seu rótulo e bula, conforme o caso, a informação "não contém **glúten**" ou "contém **glúten**", isso é, apenas a informação-conteúdo. Entretanto, a superveniência da Lei 10.674/2003 não esvazia o comando do art. 31, caput, do CDC (Lei 8.078/1990), que determina que o fornecedor de produtos ou serviços deve informar "sobre os riscos que apresentam à saúde e segurança dos consumidores", ou seja, a informação-advertência.
5. Para que a informação seja correta, clara e precisa, torna-se necessária a integração entre a Lei do **Glúten** (lei especial) e o CDC (lei geral), pois, no fornecimento de alimentos e medicamentos, ainda mais a consumidores

hipervulneráveis, não se pode contentar com o standard mínimo, e sim com o standard mais completo possível.

6. O fornecedor de alimentos deve complementar a informação-conteúdo "contém **glúten**" com a informação-advertência de que o **glúten** é prejudicial à saúde dos consumidores com doença celíaca.

Embargos de divergência providos para prevalecer a tese do acórdão paradigma no sentido de que a informação-conteúdo "contém **glúten**" é, por si só, insuficiente para informar os consumidores sobre o prejuízo que o alimento com **glúten** acarreta à saúde dos doentes celíacos, tornando-se necessária a integração com a informação-advertência correta, clara, precisa, ostensiva e em vernáculo: "**CONTÉM GLÚTEN: O GLÚTEN É PREJUDICIAL À SAÚDE DOS DOENTES CELÍACOS**".

A rotulagem informativa sobre produtos transgênicos também passou a ser obrigatória considerando os possíveis riscos a saúde.⁴

V – CONCLUSÃO

Desta forma, elaborou-se minuta por meio da qual o Laboratório de Direitos Animais da Universidade de Direito da USP, sob orientação do Professor Dr. Ari Marcelo Sólton, requer, com base no direito constitucional à petição (art. 5º, XXXIV, alínea "a" da CF), o apoio dos órgãos responsáveis dentro do Ministério de Agricultura e Pecuária, com base, mormente, no Decreto nº 9.013, de 29 de março de 2017, no que se refere à possibilidade da concepção de uma nova forma de rotulagem de alimentos que contenham ingredientes de origem animal.

Comentários (Eduardo Pacheco)

Roberta, seu relatório ficou excelente. A questão ficou bem delimitada, a proposta convincente e o alcance dela também. A pesquisa, ainda, feita de maneira constante e contínua resultou em uma qualidade excepcional. Quero pedir autorização para usar seu relatório como modelo para os próximos semestres,

4

<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/MEIO-AMBIENTE/537549-COMISSAO-APROVA-ROTULAGEM-OBRIGATORIA-DE-ALIMENTOS-TRANSGENICOS.html> Há ainda a tramitação de projeto para flexibilizar tal rotulagem

<https://www.brasildefato.com.br/2018/03/07/lei-que-flexibiliza-rotulagem-de-transgenicos-aguarda-vo-tacao-no-senado/>