



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DE GOIÁS
4ª VARA

CLASSE : 7100 – AÇÃO CIVIL PÚBLICA
PROCESSO N. : 23733-44.2016.4.01.3500
AUTOR : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
RÉUS : BRASIL KIRIN INDÚSTRIA DE BEBIDAS LTDA.
: AMBEV S/A
: CERVEJARIA PETRÓPOLIS S/A
: CERVEJARIAS KAISER BRASIL S/A
: UNIÃO FEDERAL

SENTENÇA*

I - RELATÓRIO

Trata-se de ação civil pública ajuizada pelo MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL em face da BRASIL KIRIN INDÚSTRIA DE BEBIDAS LTDA., AMBEV S/A, CERVEJARIA PETRÓPOLIS S/A, CERVEJARIAS KAISER BRASIL S/A e da UNIÃO FEDERAL, objetivando: **a)** seja determinado às Rés que, no prazo de 60 dias, passem a estampar nos rótulos das cervejas que produzem informações claras e precisas sobre todos os ingredientes que compõem o produto, especialmente, a substituição dos termos “cereais malteados” ou “cereais não malteados” pela indicação do cereal efetivamente utilizado na elaboração da cerveja; **b)** a imposição de multa diária no valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais) às empresas Rés, em caso de descumprimento da decisão; **c)** seja determinado à União que notifique todas as indústrias cervejeiras instaladas no território nacional quanto ao dever de estampar nos rótulos das cervejas informações claras e precisas sobre todos os ingredientes que compõem o produto, especialmente, a substituição dos termos “cereais malteados” ou “cereais não malteados” pela indicação do cereal efetivamente utilizado na cerveja, bem como que notifique as empresas importadoras e distribuidoras de cervejas produzidas no exterior acerca da referida obrigatoriedade; **d)** seja determinado à União que proceda à fiscalização das empresas cervejeiras, após o prazo de 60 dias, sobre do cumprimento da determinação supra; **e)** a imposição de multa diária no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) à União, em caso de descumprimento das obrigações de fazer descritas no item anterior.

(*) Sentença classificada como de tipo “A”, para os fins da Resolução/CJF n. 535/2006.





Aduz, em síntese, que: **a)** foi instaurado o procedimento preparatório n. 1.18.000.000138/2016-94, no âmbito da Procuradoria da República em Goiás, a fim de investigar possível descumprimento, por parte das indústrias fabricantes de cerveja, acerca do estabelecido na Lei 8.918/94 e no Decreto 6.871/2009, no que diz respeito às informações contidas nos rótulos das cervejas; **b)** as indústrias cervejeiras não atendem ao que determina o parágrafo único do art. 11 do Decreto 6.871/2009; **c)** a mera denominação nos rótulos de “cereais não malteados” pode suscitar no consumidor dúvida quanto à real natureza, identidade, composição e qualidade da cerveja disponibilizada no mercado; **d)** o CDC estabelece, como direito básico do consumidor, o direito à informação adequada e clara sobre diferentes produtos e serviços colocados no mercado; **e)** há omissão do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento na fiscalização dos rótulos de cerveja; **f)** é inadmissível a existência de práticas comerciais que ofendam o direito básico do consumidor de ter informações claras e precisas sobre os produtos disponíveis no mercado; **g)** a eficácia do provimento jurisdicional deverá abarcar todo o território nacional, pois os produtos das Rés são distribuídos por todo o país.

A inicial veio acompanhada dos documentos de fls. 18-516.

A análise do pedido de tutela foi postergada para após o decurso do prazo de defesa (fl. 518).

A União contestou às fls. 531-552, alegando, preliminarmente, que a eficácia da sentença a ser proferida nos autos deve observar os limites da competência do órgão prolator, nos termos do art. 16 da Lei 7.347/85. No mérito, aduziu que: **a)** não estão presentes os pressupostos autorizadores do deferimento da antecipação dos efeitos da tutela; **b)** ausência de omissão do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA na fiscalização dos rótulos de cerveja; **c)** os §§ 4º e 5º do art. 36 do Anexo do Decreto 6.871/2009 já informam quais os componentes são considerados “adjuntos cervejeiros”, não havendo necessidade de discriminação pormenorizada; **d)** além de realizar a fiscalização dos rótulos das cervejas, tal procedimento está sendo realizado com base na previsão da Lei 8.918/2014 e no Decreto 6.871/2009; **e)** a Instrução Normativa n. 54/2001, que adotou o Regulamento Técnico Mercosul de Produtos de Cervejaria, em sintonia com o Decreto 6.871/2009, também considera “adjuntos cervejeiros” como ingrediente específico e singular, sendo desnecessária a discriminação da matéria-prima utilizada no adjunto; **f)** é ilegal e desproporcional a multa postulada em caso de descumprimento de liminar.

As empresas requeridas apresentaram a contestação e os documentos de fls. 553-704, aduzindo, em síntese, que: **a)** o adjunto cervejeiro não corresponde a 45% da composição total da cerveja; **b)** o art. 36, § 4º, do Decreto 6.871/2009 estabelece que os adjuntos cervejeiros corresponderão a, no máximo, 45% do extrato primitivo, e não da composição total da cerveja, percentual que, na média, representa apenas 2% da composição final do produto; **c)** ao utilizar adjuntos cervejeiros, agem de acordo com as disposições legais e normas técnicas aplicáveis à fabricação de cervejas no país; **d)** a regulamentação do setor foi elaborada com base em conhecimentos e estudos específicos, precedidos de debates públicos.



sem que caiba ao Judiciário intervir em questões técnicas referente à identificação dos componentes dos adjuntos cervejeiros; **e)** o adjunto cervejeiro é variável por natureza, pois depende da disponibilidade de cereais, amidos ou açúcares, algo afetado por fatores geográficos, climáticos, sazonais e econômicos; **f)** tal natureza mutável foi prestigiada pela legislação, que definiu o adjunto de forma abstrata; **g)** não existe obrigação legal de identificação dos componentes do adjunto cervejeiro; **h)** a identificação específica do ingrediente utilizado como adjunto no rótulo impossibilita a mutabilidade que caracteriza o adjunto cervejeiro; **i)** seria absurda a mudança de rotulagem sempre que houvesse a alteração da composição do adjunto, pois a lei faculta ao fornecedor a discricionariedade para a escolha dos ingredientes do adjunto; **j)** o adjunto cervejeiro não implica prejuízo à qualidade da cerveja ou à saúde do consumidor; **k)** o milho, principal adjunto cervejeiro da cerveja no Brasil, não faz parte do rol taxativo de produtos alergênicos previstos na RDC Anvisa n. 26/2015; **l)** a cerveja tem como ingrediente basilar a cevada, que é um produto alergênico por natureza; **m)** em julho de 2015, procederam à adequação dos rótulos das cervejas, fazendo constar expressamente a presença de cevada; **n)** as inspeções realizadas nas cervejas fabricadas pelas Rés não identificaram quaisquer traços de transgenia; **o)** inexistente violação ao direito de informação; **p)** inexistente omissão na fiscalização exercida pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.

Tutela antecipada indeferida às fls. 709-711.

Noticiada a interposição de agravo de instrumento pelo Ministério Público Federal às fls. 716-727.

A decisão agravada foi mantida pelos seus próprios fundamentos (fl. 727).

Manifestação das cervejarias Rés às fls. 733-752.

Ata de audiência de fl. 753 anexada aos autos.

Petição e documento juntados pelo polo passivo às fls. 733-752.

Ata de audiência à fl. 753.

As partes informaram sobre a impossibilidade de transação às fls. 755 e 758.

Parecer do Professor NELSON NERY JUNIOR juntado pelo polo passivo às fls. 763-835.

Petição e documentos colacionados pelo MPF às fls. 837-878.

Manifestações do polo passivo e do MPF às fls. 880-882 e 890-897, respectivamente.



O MPF peticionou à fl. 885 requerendo suspensão do feito pelo prazo de 30 dias para manifestar-se sobre o parecer juntado pelo polo passivo, o qual foi deferido à fl. 886.

Juntada de mídia à fl. 929 pelo MPF.

Manifestação do polo passivo às fls. 931-944 e 947-959.

É o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO

PRELIMINARMENTE

Do art. 16 da Lei 7.347/85

Sobre o art. 16 da Lei 7.347/85, nova redação, já me manifestei em palestra realizada no dia 11 de novembro de 2004, durante o I Congresso Brasileiro de Processo Civil Coletivo.

E essa palestra, depois, rendeu, por sugestão do Professor Luiz Guilherme Marinoni, o artigo doutrinário intitulado “Artigo 16 da Lei da Ação Civil Pública e efeitos *erga omnes*”, publicado na *Revista de Direito Processual Civil*, Curitiba, n. 34, p. 752-760, out./dez. 2004.

Pois bem. Nesse artigo doutrinário, sustentei a constitucionalidade do art. 16 da Lei 7.347/85, sem prejuízo dos efeitos da coisa julgada em relação à procedência dos pedidos formulados para atender a direitos/interesses difusos. Dessa publicação, tomo a liberdade de transcrever a parte que interessa:

“II – Eficácia e validade do novo art. 16 da LACP

Corte rápido para a primeira etapa da exposição, não se pode negar o retrocesso advindo da modificação legislativa. Contudo, tampouco se pode esquecer, esse retrocesso ocorreu de maneira inteiramente consciente. A intenção tanto da MP 1.570/97 quanto da lei em que se converteu, sem dúvida, foi atenuar a eficácia prática da resolução judicial dos conflitos de massa julgados em sede ação civil pública. Bem por isso, são compreensíveis as tentativas da doutrina processual de “desconstruir” a nova proposição legislativa. Todavia, a tarefa de definir os limites da coisa julgada ainda pertence ao legislador.¹ Ademais, argumentos baseados em meras opiniões doutrinárias, por mais respeitáveis que sejam do prisma científico, não são parâmetro suficiente para invalidar leis editadas com o objetivo de alterar os contornos da coisa julgada ou dos institutos jurídicos a ela correlatos.

Pois bem. A doutrina contrária à aplicabilidade da modificação legislativa trabalha em duas vertentes. A primeira delas sustenta a ineficácia da inovação do texto do art. 16 da LACP. A outra vertente tem o mesmo objetivo, mas se baseia na invalidade constitucional da alteração promovida pela

1. Nesse sentido, cf. o trecho seguinte dos Embargos Declaratórios na Ação Rescisória 1.279/PR: “A especial proteção que a Constituição da República dispensou à ‘res judicata’ não inibe o Estado de definir, em sede meramente legal, as hipóteses ensejadoras da invalidação da própria autoridade da coisa julgada. A garantia constitucional da coisa julgada, em consequência, não se qualifica - consoante proclamou o Supremo Tribunal Federal (RTJ 158/934-935) - como fator impeditivo da legítima desconstituição, mediante ação rescisória, da autoridade da ‘res judicata’. Precedente.” [Original sem grifo.](STF, Pleno, Rel. Min. CELSO DE MELLO, DJU 13/09/2002)



MP 1.570/97, convertida na Lei 9.494/97.

A tese da ineficácia possui fundamento nas seguintes premissas.² Como o legislador não alterou a sistemática do Código de Defesa do Consumidor (CDC), de nada adiantou modificar somente o artigo 16 da LACP. Mantido sem limites territoriais o regime do CDC acerca da coisa julgada *erga omnes*, a inovação é inócua, em razão da remissão ao próprio CDC contida no artigo 21 da LACP.

E essa tese conta ainda com o reforço da posição defendida pelo Professor Nelson Nery Junior, neste mesmo congresso, segundo a qual o art. 16 da LACP já fora revogado pela aplicação do CDC determinada pela alteração feita em 1990 ao art. 21 da LACP. Daí, como o CDC regula inteiramente a matéria relativa aos efeitos das sentenças nos processos coletivos, acabou por revogar a regra original do art. 16 da LACP. Por conseguinte, a superveniência da MP 1.570 e da Lei 9.494/97 é irrelevante, pois o legislador não poderia alterar o que não mais existia no mundo jurídico.

Contudo, esses argumentos não são convincentes. Basta notar que, na verdade, a aplicação à LACP da sistemática do CDC tem natureza subsidiária. Ao prescrever a remissão contida no art. 21 da LACP, o próprio legislador ressalva que o Título III do CDC só se aplica "no que for cabível". Dessarte, não se pode pretender a ineficácia da legislação principal e posterior, com base na aplicação da legislação subsidiária e anterior.

Em outras palavras, a legislação geral (LACP) não se considera revogada pela remissão que se faz à legislação especial (CDC), já que a aplicação desta só se opera subsidiariamente. Descabe falar em revogação, pois o caso não é aquele previsto no § 1º do art. 2º da Lei de Introdução ao Código Civil,³ senão o do § 2º do mesmo artigo.⁴ Em matéria de efeitos das sentenças proferidas em processos coletivos, portanto, as normas da LACP e as do CDC convivem harmonicamente, conquanto recíproca e subsidiariamente aplicáveis, porém vigoram de maneira independente, porque a aplicação subsidiária das regras de uma (lei geral) e outra (lei especial) só ocorre naquilo que não conflitam entre si.

Ademais, a prevalecer a idéia da revogação da versão original do art. 16, por decorrência da remissão introduzida ao art. 21, nada impede que o legislador "reintroduza" novo programa normativo ao artigo supostamente revogado.

Enfim, o que se pode corretamente pensar é que, para o microsistema em que se aplica o CDC de maneira principal, e não subsidiária, a modificação do art. 16 da LACP não surte efeitos jurídicos, porquanto a alteração da legislação geral não repercute no âmbito da legislação especial que disponha em sentido contrário.

De outro lado, defende-se que a modificação legislativa padece de inconstitucionalidade tanto por defeito de forma quanto de conteúdo. Certo, poder-se-ia objetar essa assertiva com a simples referência ao acórdão da ADInMC 1.576/DF, em que o Plenário do STF entendeu constitucional a nova redação do art. 16 da LACP.⁵ Mas isso seria esquecer que o debate científico não se esgota com a posição do STF acerca do tema, especialmente porque se tratou de julgamento liminar e a ação foi posteriormente extinta por falta de aditamento ao pedido. Daí, parece necessário adentrar ao exame dos argumentos pela inconstitucionalidade da inovação.

Nesse rumo, a inconstitucionalidade formal estaria na inobservância dos requisitos de urgência e relevância necessários para validar a edição da MP 1.570/97. Não haveria razões para alterar a sistemática relativa aos efeitos das sentenças da ação civil pública, já que em vigor há pelo menos desde a suposta revogação da redação original do art. 16, por força da mencionada remissão que se

2. Cf. GRINOVER, Ada Pellegrini. Da defesa do consumidor em juízo. In: ____ et al. *Código brasileiro de defesa do consumidor*. 7. ed. Rev. ampl. atual. São Paulo: Forense Universitária, 2001, p. 848 e segs.; MAZZILLI, Hugo Nigro. *A defesa dos interesses difusos em juízo*. 16. ed. Rev. ampl. atual. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 458; Nery Júnior, Nelson; NERY, Rosa Maria Andrade. *Código de Processo Civil comentado*. 8. ed. São Paulo: RT, 2004, p. 1456.

3. "A lei posterior revoga a anterior quando expressamente o declare, quando seja com ela incompatível ou quando regule inteiramente a matéria de que tratava a lei anterior".

4. "A lei nova, que estabeleça disposições gerais ou especiais a par das já existentes, não revoga nem modifica a lei anterior".

5. No que interessa, o acórdão desse precedente foi assim ementado: "... SENTENÇA - EFICÁCIA - AÇÃO CIVIL PÚBLICA. Em princípio, não se tem relevância jurídica suficiente à concessão de liminar no que, mediante o artigo 3º da Medida Provisória nº 1.570/97, a eficácia *erga omnes* da sentença na ação civil pública fica restrita aos limites da competência territorial do órgão prolator." (ADInMC 1.576/DF, rel. Min. MARCO AURÉLIO, j. em 16/04/1997, pub. no DJU de 06/06/2003, p. 29.)



implantou, em 1990, no art. 21 da LACP.⁶

Contudo, esse argumento é, no mínimo, incompleto do ponto de vista dogmático. Isso porque passa totalmente à margem da séria discussão constitucional acerca da possibilidade ou não de os vícios formais da medida provisória serem convalidados ante a respectiva conversão em lei pelo Congresso Nacional. Em sentido positivo, aliás, há até precedente do STF.⁷ Contudo, embora já tenha me manifestado contrariamente à convalidação nessas hipóteses⁸ e a despeito do que parece ser uma reviravolta do STF quanto ao tema,⁹ a tese da inconstitucionalidade formal tampouco convence.

No direito constitucional, com base no princípio da independência das funções estatais, vigora quase um consenso em torno da inviabilidade da revisão judicial dos pressupostos constitucionais de urgência e relevância das medidas provisórias, a menos que se utilizem parâmetros objetivos para controlá-los. Medidas provisórias são atos políticos cujo mérito dos respectivos requisitos constitucionais situa-se, com exclusividade, na esfera da discricionária avaliação deferida pela Constituição ao Executivo, sob a posterior fiscalização do Legislativo. Logo, não podem ser anuladas pelo Judiciário, por falta de urgência ou relevância, sem que se aponte violação a parâmetros minimamente objetivos a legitimar o controle judicial.

Dessarte, se é que se pode afastar o caráter subjetivo acerca do que se reputa "longo" período de vigência da legislação modificada, essa idéia não serve para invalidar a modificação normativa. Na verdade, a situação de urgência e relevância pode advir, exatamente, da inércia do Legislativo em revisar a legislação "antiga" ou mesmo da superveniência de circunstâncias novas, não consideradas anteriormente. Assim, nove fora juízos subjetivos de valor, o Presidente da República Fernando Henrique Cardoso tinha lá suas razões, confessáveis ou não, para querer modificar o art. 16 da LACP, especialmente para tentar frear a chamada "guerra de liminares" ao tempo dos leilões de privatização, bem como para restringir os prejuízos do governo com as ações coletivas movidas em favor de servidores públicos federais. Aliás, a vingar o raciocínio fundado no decurso do prazo de vigência lei alterada, de quase nada valer a medida provisória: se uma lei "velha" não pudesse ser alterada por medida provisória, uma lei "nova", tampouco, pois não haveria urgência para mudar o que legislador acabasse de produzir.

Já os argumentos pela inconstitucionalidade material da modificação legislativa radicam na suposta redução indevida de acesso às vias judiciais. Por questões metodológicas, contudo, essa tese será analisada somente ao final da exposição, já que o assunto depende de como se deve interpretar o efeito *erga omnes*, tema da parte seguinte da exposição.

III – Real dimensão dos efeitos *erga omnes*

Pelo menos na doutrina específica que consultei,¹⁰ parece vigorar noção equivocada acerca da verdadeira dimensão dos efeitos *erga omnes* referentes a alguns tipos de decisões judiciais. Porém, a correta interpretação do mencionado artigo 16 não pode ser feita sem que esse ponto seja satisfatoriamente esclarecido.

Em razão dessa incompreensão doutrinária, é freqüente dizer que o legislador, ao estabelecer

6. Nesse sentido, cf. MAZZILLI, *op. cit.*, p. 458 e NERY JÚNIOR e NERY, *op. cit.*, p. 1456.

7. ADIn 1.417/DF, Min. OCTÁVIO GALLOTTI, DJU de 23/03/2001.

8. BERNARDES, Juliano Taveira. *Controle abstrato de constitucionalidade: elementos materiais e princípios processuais*. São Paulo: Saraiva, 2004, p. 155-156.

9. Cf. ADInMC 3.090/DF e ADInMC 3.100/DF, julgadas em 04/08/2004, cf. *Informativo STF*, n. 355/2004.

10. Cf. GRINOVER, *op. cit.*; MAZZILLI, *op. cit.*; NERY JÚNIOR, *op. cit.*; MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Ação civil pública: em defesa do meio ambiente, do patrimônio cultural e dos consumidores*. 7. ed. rev. atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001, p. 271 e segs.; LENZA, Pedro. *Teoria geral da ação civil pública*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003, p. 261 e segs.; BUENO, Cassio Scarpinella. *O poder público em juízo*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2003; FILARDI, Hugo. Ação civil pública e acesso à justiça. *Revista Dialética de Direito Processual*, São Paulo, n. 18, p. 46-61, set. 2004; SILVA, Daniel Ribeiro da. A classificação jurídica da competência e coisa julgada nas ações coletivas. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, n. 28, p. 59-69; KRUEGER, Antonia Lélia Neves Sanches. A abrangência da decisão na ação civil pública. *Revista de Direito do Consumidor*, São Paulo, n. 38, p. 201-208, abr./jun. 2001; MORAES, Paulo Valério Dal Pai. A coisa julgada "erga omnes" nas ações coletivas (Código de Defesa do Consumidor) e a Lei 9.494/97. *Revista Jurídica*, n. 264, p. 56-80, out. 1999; GRANTHAM, Sílvia Resmini. Os limites subjetivos da coisa julgada nas demandas coletivas. *Jus Navigandi*, Teresina, a. 7, n. 66, jun. 2003. Disponível em: <<http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=4186>>. Acesso em: 10 out. 2004.



limites territoriais à eficácia da coisa julgada *erga omnes*, confundiu limites subjetivos da coisa julgada com temas relacionados à jurisdição e competência dos órgãos judiciais. Bem por isso, a doutrina aponta como patológica a aplicação da modificação legislativa em exemplos deste tipo: (a) numa ação civil pública que pretendesse interromper a poluição de um rio provocada por certa indústria ou garimpo clandestino, a limitação territorial implicaria que a procedência do pedido somente tivesse eficácia no trecho do rio que cruzasse a área da jurisdição do órgão prolator. Com isso, a indústria ou o garimpo poluentes poderiam driblar a decisão, bastando que locomovessem suas atividades para local diverso, ainda que do mesmo curso d'água; (b) numa ação civil pública a pleitear a condenação de empresa aérea a instalar poltronas especiais para deficientes físicos em seus aviões, a decisão só atenderia às finalidades pretendidas com relação às aeronaves que cruzassem o território inserido no âmbito da jurisdição do juízo respectivo.

E inclusive no campo do direito constitucional, semelhante incompreensão tem ocorrido. Em sede de controle abstrato de constitucionalidade, fala-se, por exemplo, que o STF não pode rever os pronunciamentos que emite porque também estaria abrangido pelo efeito *erga omnes* que tipificam as decisões proferidas nesse tipo especial de processo.¹¹

Nada obstante, o efeito *erga omnes* não é o responsável pela vinculação à autoridade da coisa julgada. Diferentemente do que se supõe, não é por causa do efeito *erga omnes* que o órgão julgador e demais sujeitos processuais estão impedidos de renovar a discussão das questões já apreciadas, mas sim em razão do sistema de preclusões processuais, cujo maior exemplo radica na coisa julgada. Tanto é que mesmo provimentos interlocutórios podem contar com efeitos *erga omnes*, sem que o juízo esteja impedido de revogá-los posteriormente, tal qual ocorre com as liminares concedidas nas ações diretas de inconstitucionalidade.

O que justifica a concessão de efeitos gerais (*erga omnes*) a determinadas decisões judiciais é a necessidade pragmática de conciliar a atividade jurisdicional, que não se pode desenvolver mediante processos com elevado número de participantes, ante a dimensão subjetiva das pessoas que devam ser atingidas pelos respectivos julgamentos. No caso do controle abstrato de constitucionalidade, por exemplo, se os processos têm por escopo principal depurar o ordenamento jurídico e garantir a supremacia da Constituição, as decisões haverão de possuir efeitos *erga omnes*, para permitir que todos os destinatários da norma questionada fiquem automaticamente compreendidos entre os que se sujeitam aos efeitos substanciais do ato decisório.¹² É só por meio desse efeito que a atividade de controle abstrato de constitucionalidade se pode comparar, na dicção kelseniana, à de um "legislador negativo".¹³

Dessarte, não existe um tipo *erga omnes* de coisa julgada, pois o efeito *erga omnes* não diz com a qualidade desta. É simples artifício jurídico mediante o qual se obtém a extensão dos limites subjetivos que naturalmente decorrem da coisa julgada e de outras hipóteses de preclusão. Equivale a dizer, a eficácia *erga omnes* constitui um *plus* que se acresce aos efeitos normais da coisa julgada. Daí, não atinge indefinidamente a "todos", senão a todos aqueles a que, embora excluídos dos limites subjetivos originais da coisa julgada, se devem estender os limites objetivos da decisão.

Portanto, com relação aos sujeitos processuais, órgão judicial incluso, a imutabilidade decorre da simples preclusão ou da própria coisa julgada, e não do efeito *erga omnes* em si. A definitividade das decisões nada tem a ver com o fato de se lhes atribuir ou não efeito *erga omnes*, mas com o regime de preclusões a que se submetem. Enfim, a autoridade que torna a questão decidida indiscutível para os

11. Para MENDES, por exemplo: "Do prisma estritamente processual, a eficácia geral ou a eficácia *erga omnes* obsta, em primeiro plano, que a questão seja submetida uma vez mais ao Supremo Tribunal Federal." (MENDES, Gilmar Ferreira; MARTINS, Ives Gandra da Silva. *Controle concentrado de constitucionalidade: comentários à Lei n. 9.868, de 10-11-1999*. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 330.)

12. Esse o motivo por que o STF, após fixar a verdadeira dimensão e finalidade do processo de controle abstrato de constitucionalidade, a despeito de proposta semelhante haver sido rejeitada no momento da aprovação da Emenda Constitucional n. 16/65, passou a entender que as decisões pela procedência das representações de inconstitucionalidade contavam, automaticamente, com efeitos *erga omnes*. Daí, a partir de 18/06/77, o então presidente da Corte, Ministro THOMPSON FLORES, determinou que, para fins de suspensão geral da eficácia de atos julgados inconstitucionais pelo STF, as comunicações ao Senado Federal ficam restritas às declarações de inconstitucionalidade *incidenter tantum*. Cf. MENDES, Gilmar Ferreira, *Moreira Alves e o controle de constitucionalidade no Brasil*. São Paulo: Celso Bastos, 2000, p. 37 e segs.

13. Cf. BERNARDES, *op. cit.*, especialmente p. 471.



sujeitos processuais provém mesmo é da coisa julgada, cujos limites subjetivos já os abrangem naturalmente, sem que seja preciso recorrer ao efeito *erga omnes*.

De conseguinte, os efeitos *erga omnes* não podem ser confundidos com a coisa julgada a que se agregam, até porque não são sequer atributo exclusivo das decisões judiciais. Basta notar que a eficácia extensiva obtida pelos efeitos *erga omnes* pode ser utilizada em outros setores, como ocorre nas resoluções do Senado Federal previstas no inciso X do art. 50 da CF/88.¹⁴

Portanto, percebe-se que a modificação legislativa não causa confusão entre coisa julgada e competência.¹⁵ É a doutrina que está a confundir a concessão de efeito *erga omnes* às decisões das ações civis públicas com algum tipo especial de coisa julgada.

Então, já se pode concluir, a imposição de limites territoriais havida no art. 16 da LACP não prejudica a obrigatoriedade jurídica da decisão judicial em relação aos participantes da relação processual originária, onde quer que estes se encontrem. É que tais sujeitos e intervenientes estão vinculados pela própria força dos limites subjetivos e objetivos que decorrem da coisa julgada, independentemente da incidência ou não do efeito *erga omnes*.¹⁶

Daí, voltando aos exemplos acima, se o pedido das ações civis públicas mencionadas for julgado procedente, os garimpeiros, a indústria poluidora ou a empresa aérea estarão obrigados a cumprir a decisão em qualquer lugar que exerçam suas atividades, exatamente porque se vinculam à decisão em razão da própria coisa julgada, sem necessidade de abrangê-los pelos efeitos *erga omnes*.

Prosseguindo, em matéria de ação civil pública ajuizada para proteger interesses difusos ou coletivos, a mudança legislativa é irrelevante. Nessas ações, como se trata de interesses que não comportam defesa individual, pois são essencialmente metaindividuais, a legitimidade ativa é do tipo ordinária, como ensina a doutrina.¹⁷ Logo, eventual limitação territorial a restringir os efeitos *erga omnes* não impede a plena executoriedade da decisão, pois tanto o autor quanto o réu estão sujeitos à autoridade da coisa julgada, não importa onde estiverem.

Por conseguinte, a restrição territorial do efeito *erga omnes* só prejudica a extensão da eficácia subjetiva da coisa julgada em face daqueles que até então eram livremente substituídos pelas entidades legitimadas à propositura de ações civis públicas, isto é, os titulares de interesses individuais homogêneos não abrangidos pelos "limites da competência territorial do órgão prolator" da decisão. Antes, qualquer pessoa que fosse titular de interesse individual homogêneo e que estivesse incluída na qualidade de substituída processual, independentemente do local em que residisse, poderia beneficiar-

14. Pelo que foi dito, refuta-se ainda a tese disseminada segundo a qual é de efeitos meramente *ex nunc* a resolução do Senado Federal que suspende a eficácia de ato normativo considerado definitivamente inconstitucional por decisão do STF proferida em controle concreto de constitucionalidade. Ora, se o que o Senado faz é estender *erga omnes* a eficácia subjetiva original da decisão *inter partes* do STF, e se essa decisão tem efeitos *ex tunc*, também o terá a própria resolução do Senado Federal.

15. E tal confusão também ocorre na jurisprudência, como se vê do próprio voto do Min. MARCO AURÉLIO na ADInMC 1.576/DF, quando se manifestou favoravelmente à constitucionalidade da nova redação do art. 16 da LACP: "A alusão à eficácia *erga omnes* sempre esteve ligada à ultrapassagem dos limites subjetivos da ação, tendo em conta até o mesmo o interesse em jogo – difuso ou coletivo –, não alcançando, portanto, situações concretas, quer sob o ângulo objetivo, quer subjetivo, notadas além das fronteiras fixadoras do juízo. Por isso, tenho a mudança da redação como pedagógica, a revelar o surgimento de efeitos *erga omnes* na área da atuação do Juízo e, portanto, o respeito à competência geográfica delimitada pelas leis de regência. Isso não implica esvaziamento da ação civil pública nem, tampouco, ingerência indevida do Poder Executivo no Judiciário."

16. Aliás, em matéria de controle abstrato de constitucionalidade, já tentei divisar o efeito *erga omnes* da abrangência nacional da jurisdição do STF: "De fato, o reconhecimento judicial da invalidade abstrata da lei guarda as mesmas dimensões materiais do ato impugnado. Por isso, a atuação dos efeitos *erga omnes* da sentença que reconhece a inconstitucionalidade da lei circunscreve-se ao mesmo âmbito de incidência da norma impugnada. Apenas preenche o espaço que esta ocupava. Não fosse a norma de caráter geral, também não o seria a decisão dotada de efeitos *erga omnes*. Objetiva a sentença somente a anulação da eficácia da norma impugnada, daí por que deve contar com programa normativo semelhante àquele por esta pretendido, só que com o sinal trocado. Ou seja, o reconhecimento judicial da invalidade abstrata da lei mantém as mesmas dimensões materiais do ato impugnado. De outro lado, se a declaração de inconstitucionalidade em tese fulminou norma estadual, o efeito *erga omnes* circunscrever-se-á ao âmbito de incidência desta. Porém, atingirá todos os originais destinatários da norma impugnada, onde quer que se encontrem, não se aplicando eventuais limitações atinentes à territorialidade do tribunal do qual partiu a decisão. Por exemplo, se um tribunal de justiça, em ADIn estadual, reconhecer a inconstitucionalidade *in abstracto* de lei estadual que concedia pensões a particulares, estes serão obviamente atingidos pela decisão independentemente do local de domicílio respectivo. Daí o equívoco do STF ao estender, 'a todo o território nacional', os efeitos *erga omnes* decorrentes da reforma de acórdão em ADIn estadual (RE 187.142/RJ, RTJ 168:315)." [Original sem grifo.] (BERNARDES, *op. cit.*, p. 253-254.)

17. NERY JÚNIOR, *op. cit.*, nota ao art. 82 do CDC.



se do título judicial, sem necessidade de outra ação de conhecimento. Agora, contudo, está em vigor restrição à substituição processual dos titulares de interesses individuais homogêneos. Somente estão aptas a se beneficiar com os efeitos do julgado, ou seja, só se qualificam como substituídos processuais, as pessoas que estejam na esfera da competência do órgão judicial.

E isso até explica por que se editou outra norma igualmente criticada pela doutrina em geral. Na tentativa de elucidar essa nova restrição à substituição processual, foi preciso esclarecer quem são os substituídos processuais que podem diretamente beneficiar-se da decisão judicial nas ações coletivas. Daí se encontrar em vigor a Medida Provisória 2.180-35/2001, que incluiu o artigo 2º-A à Lei 9.494/97, de modo a esclarecer que: “a sentença civil prolatada em ação de caráter coletivo proposta por entidade associativa, na defesa dos interesses e direitos dos seus associados, abrangerá apenas os substituídos que tenham, na data da propositura da ação, domicílio no âmbito da competência territorial do órgão prolator.”

Por outro lado, a despeito dessas restrições expressas à substituição processual em sede de ação civil pública, manteve-se aberta a via judicial para que cada um dos titulares de interesses individuais homogêneos possam ajuizar as ações que entenderem pertinentes. E mais: qualquer dessas pessoas pode ser substituída por entidades a patrocinar ações civis públicas no foro em que tenha domicílio. Logo, retomando os argumentos contrários à tese da invalidade da inovação legislativa, descabe falar em inconstitucionalidade material. Como os interesses individuais homogêneos não passam de interesses materiais individualizados que podem ser coletivamente defendidos numa mesma sede processual, a simples restrição a que seus titulares sejam substituídos por alguma das entidades legitimadas a ingressar com ação civil pública não atinge o núcleo essencial da garantia prevista no inciso XXXV do art. 5º da Constituição Federal, conquanto integralmente preservado o direito à propositura de ações individuais. Inconstitucionalidade só haveria se se pretendesse, numa interpretação totalmente descabida, aplicar a inovação em detrimento das sentenças anteriormente transitadas em julgado, pois isso afrontaria a garantia do inciso XXXVI do art. 5º da Constituição Federal.

IV – Conclusões

Em apertada síntese da exposição, pode-se concluir que: (a) é válida e eficaz a inovação decorrente da alteração do art. 16 da LACP, mas não foi modificada a sistemática especial das ações coletivas reguladas pelo CDC; (b) os efeitos *erga omnes* têm por finalidade estender, a quem não participou da relação processual, os limites subjetivos que ordinariamente decorrem da coisa julgada e de outras hipóteses de preclusão; (c) quanto aos sujeitos que compuseram a relação processual da ação civil pública, a obrigatoriedade da decisão provém dos limites objetivos e subjetivos da própria coisa julgada, independentemente dos efeitos *erga omnes*; (d) a limitação territorial ao efeito *erga omnes* contida no novo art. 16 da LACP representa restrição à substituição processual em face dos titulares de interesses individuais homogêneos que não tenham domicílio no âmbito da competência territorial do órgão prolator, mas não prejudica a eficácia da sentença proferida em ações civis públicas ajuizadas na tutela de interesses difusos ou coletivos.”

Portanto, a despeito da constitucionalidade do dispositivo legal, a imposição de limites territoriais havida no art. 16 da LACP não prejudica a obrigatoriedade jurídica da decisão judicial em relação aos participantes da relação processual originária, onde quer que estes se encontrem. É que tais sujeitos e intervenientes estão vinculados pela própria força dos limites subjetivos e objetivos que decorrem da coisa julgada, independentemente da incidência ou não do efeito *erga omnes*.

Ainda que assim não fosse, a limitação territorial ao efeito *erga omnes* contida na atual redação do art. 16 da LACP, embora restrinja a substituição processual em face dos titulares de *interesses individuais homogêneos* que não tenham domicílio no âmbito da competência



territorial do órgão prolator, *não prejudica a eficácia da sentença proferida em ações civis públicas ajuizadas na tutela de **interesses difusos ou coletivos**.*

Aliás, esse artigo foi citado e o entendimento que dele decorre adotado como razão de decidir pelo STJ no julgamento do CC 109.435/PR (rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, julg. em 22-9-2010, DJ de 15-12-2010), cuja ementa é a seguinte:

"CONFLITO DE COMPETÊNCIA. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POSTULANDO RESERVA DE VAGAS AOS PORTADORES DE DEFICIÊNCIA. CONCURSO DE ÂMBITO NACIONAL. DIREITO COLETIVO *STRICTO SENSU*. INAPLICABILIDADE DA LIMITAÇÃO TERRITORIAL PREVISTA NO ART. 16 DA LEI 7.374/85. DIREITO INDIVISÍVEL. EFEITOS ESTENDIDOS À INTEGRALIDADE DA COLETIVIDADE ATINGIDA. EFICÁCIA PRECLUSIVA DA COISA JULGADA. COMPETÊNCIA DO JUIZ FEDERAL PREVENTO PARA CONHECER DA INTEGRALIDADE DA CAUSA.

1. O direito a ser tutelado consubstancia interesse coletivo, a que se refere o inciso II do art. 81 do CDC (reserva de vagas aos portadores de deficiência em concurso de âmbito nacional), já que pertence a uma categoria, grupo ou classe de pessoas indeterminadas, mas determináveis e, sob o aspecto objetivo, é indivisível, vez que não comporta atribuição de sua parcela a cada um dos indivíduos que compõem aquela categoria.

2. O que caracteriza os interesses coletivos não é somente o fato de serem compartilhados por diversos titulares individuais reunidos em uma mesma relação jurídica, mas também por a ordem jurídica reconhecer a necessidade de que o seu acesso ao Judiciário seja feito de forma coletiva; o processo coletivo deve ser exercido de uma só vez, em proveito de todo grupo lesado, evitando, assim, a proliferação de ações com o mesmo objetivo e a prolação de diferentes decisões sobre o mesmo conflito, o que conduz a uma solução mais eficaz para a lide coletiva.

3. **A restrição territorial prevista no art. 16 da Lei da Ação Civil Pública (7.374/85) não opera efeitos no que diz respeito às ações coletivas que visam proteger interesses difusos ou coletivos *stricto sensu*, como no presente caso; nessas hipóteses, a extensão dos efeitos à toda categoria decorre naturalmente do efeito da sentença prolatada, vez que, por ser a legitimação do tipo ordinária, tanto o autor quanto o réu estão sujeitos à autoridade da coisa julgada, não importando onde se encontrem.**

4. A cláusula *erga omnes* a que alude o art. 16 da Lei 7.347/85 apenas estende os efeitos da coisa julgada a quem não participou diretamente da relação processual; as partes originárias, ou seja, aqueles que já compuseram a relação processual, não são abrangidos pelo efeito *erga omnes*, mas sim pela imutabilidade decorrente da simples preclusão ou da própria coisa julgada, cujos limites subjetivos já os abrangem direta e imediatamente.

5. Conflito conhecido para determinar a competência do Juízo Federal da 4a. Vara Cível da Seção Judiciária do Estado do Mato Grosso do Sul, o suscitado, para conhecer da integralidade da causa, não havendo que se falar em desmembramento da ação."

Dessarte, rejeito a preliminar e atribuo à presente sentença efeitos a ultrapassarem as fronteiras do Estado de Goiás, atingindo as relações jurídicas titularizadas pelas empresas requeridas, eventualmente, em quaisquer pontos do território nacional.

Impossibilidade jurídica da pretensão: proibição do ativismo judicial

No parecer de fls. 763-835, o Professor NELSON NERY JUNIOR sustenta que o acatamento da pretensão do MPF usurparia a competência do Legislativo, pois exigiria que o Judiciário agisse de modo ativista, em contrariedade ao que manda a lei.



Porém, a despeito de não estar o Judiciário autorizado a valorar e interferir no campo técnico de estudos feitos por órgão competente do Executivo, ao órgão jurisdicional cabe averiguar eventuais irregularidades ou omissão no cumprimento da legislação aplicável à espécie, sem que isso comprometa o postulado da independência dos Poderes (art. 2º da CF).

Isso porque, embora o chamado monopólio da primeira palavra tenha sido atribuído ao Executivo, a Constituição acaba por reservar ao Judiciário o monopólio da última palavra, nos termos do art. 5º, XXXV.

Já na espécie, a inicial defende o cumprimento da própria legislação, pelo que não haveria ativismo judicial algum. O MPF imputa às indústrias requeridas violação ao disposto no parágrafo único do art. 11 do Decreto 6.871/2009 e ao art. 6º, inciso III, do Código de Defesa do Consumidor. Alega o polo ativo, a mera denominação nos rótulos de “cereais não malteados” pode suscitar no consumidor dúvida quanto à real natureza, identidade, composição e qualidade da cerveja disponibilizada no mercado nacional.

Logo, tenho por descabida preliminar, pois na verdade o assunto remete ao mérito do caso.

Impossibilidade jurídica da pretensão: risco de assimetria de mercado

No mesmo parecer de fls. 763-835, o Professor NELSON NERY JUNIOR defende que o deferimento da pretensão do MPF implicaria assimetria competitiva entre os fabricantes de cerveja, pois a ação só envolve quatro das inúmeras empresas que fabricam o produto.

Contudo, a considerar-se o pedido do MPF, se é que há descumprimento da legislação por parte de outras empresas além das requeridas, isso não é motivo para o Judiciário declinar o julgamento do caso.

Caso a legislação esteja sendo violada pelas empresas requeridas, algo a ser definido no mérito desta sentença, a indicação de supostas violações idênticas, porém cometidas por terceiros, não imuniza ninguém quanto ao descumprimento da lei. O chamado *princípio da indivisibilidade da ação* só vigora no processo penal.

Sem prejuízo da eventual iniciativa das quatro empresas requeridas em postular, se condenadas, providências dos órgãos regulatórios do setor, a fim de que compelir as concorrentes a também cumprir a legislação que o MPF alega estar sendo violada.

Nesse sentido, aliás, a inicial incluiu a União no polo passivo, a fim de corrigir a suposta omissão do Poder Público e garantir uniformidade na fiscalização do Ministério da Agricultura quanto a violações semelhantes às discutidas na ação. Algo que, em tese, alcançaria todas as empresas fabricantes de cerveja, contornando assim o problema suscitado.

Impossibilidade jurídica da pretensão: afastamento da aplicação de lei exige declaração de inconstitucionalidade



Também no parecer de fls. 763-835, o Professor NELSON NERY JUNIOR alega haver impossibilidade jurídica no pedido ministerial, pois incabível afastar-se a aplicabilidade da lei sem lhe declarar a inconstitucionalidade.

Porém, o que defende o MPF não é o afastamento da aplicação da lei, senão o contrário: a lei aplicável é que estaria sendo violada pelas requeridas. Tese que, obviamente, dispensa declaração de inconstitucionalidade.

Ademais, a alegação do ilustre parecerista está fora de lugar. O assunto não diz com a possibilidade jurídica do pedido, senão remete ao mérito da causa, pois exige saber se a legislação aplicável ampara ou não o pedido do MPF.

Competência da Justiça Federal e legitimidade passiva da União

A competência da Justiça Federal não foi alvo de quaisquer questionamentos. Pudera. Além de se tratar de ACP movida pelo MPF, em prol de direitos difusos de consumidores, para corrigir suposto dano de âmbito nacional, é inegável a legitimidade passiva da União. Algo a atrair a competência prevista no art. 109, I, da Constituição.

Afinal, nos termos a Lei 8.918/94, compete ao próprio Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento o exercício da atividade de padronização e fiscalização do comércio de bebidas (art. 2º, com redação da Lei 13.001/2014). E, no caso, a própria União contrapõe-se ao mérito da tese ministerial, admitindo assim a omissão fiscalizatória quanto ao tipo de informações que se pretende ver incluídas nos rótulos das cervejas comercializadas no país.

Daí a legitimação passiva da União para responder pelo pedido de revisão dos procedimentos de fiscalização setorial das empresas cervejeiras, a fim de zelar pela adequação dos rótulos de cerveja aos padrões defendidos na inicial.

MÉRITO

O MPF imputa às indústrias requeridas violação ao disposto no parágrafo único do art. 11 do Decreto 6.871/2009 e ao art. 6º, inciso III, do Código de Defesa do Consumidor. Alega o polo ativo, a mera denominação nos rótulos de “cereais não malteados” pode suscitar dúvida no consumidor quanto à real natureza, identidade, composição e qualidade da cerveja disponibilizada no mercado. Por outro lado, o CDC estabelece, como direito básico do consumidor, o direito à informação adequada e clara sobre diferentes produtos e serviços colocados no mercado.

Daí o pedido para que sejam especificadas no rótulo as matérias-primas empregadas no adjunto cervejeiro na fabricação das cervejas vendidas, assegurando-se ao consumidor informações claras e precisas sobre o produto.

A ação, portanto, não discute a qualidade das cervejas produzidas pelas empresas



requeridas, tampouco questões ligadas à saúde pública. Trata-se apenas de saber se os consumidores, no atual marco regulatório do setor, têm direito à informação referente aos tipos de cereais e matérias-primas empregados na composição do chamado “adjunto cervejeiro”, o qual é utilizado na substituição parcial do malte de cevada na fabricação de muitas cervejas nacionais.

Por outro lado, no mérito, as requeridas objetam o pedido ministerial com base em três linhas argumentativas básicas, a saber: (1) **cumprimento da legislação**: a rotulagem dos produtos atende à legislação de regência (Lei 8.918/2014; §§ 4º e 5º do art. 36 do Anexo do Decreto 6.871/2009; e Instrução Normativa/Ministério da Agricultura n. 54/2001), que permite considerar os “adjuntos cervejeiros” como ingrediente específico e singular das cervejas, sendo desnecessária a discriminação da matéria-prima utilizada no adjunto; (2) **Judiciário não tem competência para intervir no assunto**: a regulamentação do setor foi elaborada com base em conhecimentos e estudos específicos, precedidos de debates públicos, sem que caiba ao Judiciário intervir em questões técnicas referentes à identificação dos componentes dos adjuntos cervejeiros; (3) **desproporcionalidade da regulação proposta pela ACP**: a identificação específica do ingrediente utilizado como adjunto cervejeiro no rótulo das cervejas impossibilita a mutabilidade que caracteriza o adjunto cervejeiro, pois seria absurda a mudança de rotulagem sempre que houvesse a alteração da composição do adjunto, até porque a lei faculta ao fornecedor a discricionariedade na escolha dos ingredientes do adjunto.

Merece destaque, ainda, a argumentação desenvolvida pelo eminente Professor NELSON NERY JUNIOR em parecer encomendado pelas empresas requeridas (fls. 763-835).

Sustentou o ilustre parecerista, em síntese: (i) a regulamentação genérica do art. 31 do CDC não exclui a possibilidade da edição de normas particulares e específicas; (ii) a rotulagem das cervejas informa convenientemente os consumidores acerca da existência de cereais não malteados na composição do produto; (iii) não há risco à saúde dos consumidores; (iv) é desproporcional exigirem-se dos fabricantes gastos com a alteração cotidiana da rotulagem de cervejas; (v) o adjunto cervejeiro constitui apenas 2% (dois por cento) do produto, daí a irrelevância de informações mais detalhadas ao consumidor; (vi) o atendimento do pleito do MPF implicaria “excesso informacional”, sem benefício cognitivo ao consumidor; (v) a pretensão ministerial esbarra no risco de usurpação judicial da competência legislativa, sob pena de ativismo judicial vedado; (vi) o afastamento da aplicação de lei pressupõe declaração de inconstitucionalidade; (vii) o deferimento do pedido acarretaria assimetria no mercado, pois só vincularia quatro empresas do setor e num sentido diverso das regulações observadas no âmbito do Mercosul; (viii) o pedido de extensão dos efeitos da decisão a outras indústrias cervejeiras é juridicamente impossível, pois envolve a extensão da coisa julgada a entidades que não constam da relação processual.

Parte dessas objeções já foram rebatidas, nesta sentença, no capítulo das preliminares. Segue fundamentação quanto aos temas remanescentes.

A começar do tópico sobre o **cumprimento da legislação**, a Constituição Federal incluiu a proteção dos consumidores no catálogo dos direitos fundamentais. Nos termos do inciso XXXII do art. 5º:



“XXXII - o Estado promoverá, na forma da lei, a defesa do consumidor;”

No mesmo sentido, o art. 170, V, da Constituição Federal:

“Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

(...)

V - defesa do consumidor;”

Logo se vê, o tema da defesa dos consumidores foi remetido pelo constituinte originário ao poder de conformação legislativa federal (art. 24, V e VIII). Nessa linha, embora desatendido o prazo de 120 dias de que tratava o art. 48 do ADCT, finalmente veio a lume o chamado **Código de Defesa do Consumidor – CDC** (Lei 8.078, de 11-9-1990).

Em referido código, o legislador federal incluiu, entre os direitos básicos do consumidor, o **direito de receber informações** corretas, **claras**, **precisas**, **ostensivas** e **adequadas** sobre produtos e serviços disponibilizados ao consumo, incluindo as respectivas **características** e **composição**.

Confira-se o disposto no art. 6º, III, e no art. 31, todos do CDC:

Art. 6º. São direitos básicos do consumidor:

(...)

III- a informação adequada e clara sobre os diferentes produtos e serviços, com especificação correta de quantidade, características, composição, qualidade, tributos incidentes e preço bem como sobre os riscos que apresentem;

(...)

Art. 31. A oferta e apresentação de produtos e 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.

E o tema a decidir versa, exatamente, sobre as exigências de **clareza**, **precisão**, **ostensividade** e **adequação** da apresentação das cervejas produzidas pelas empresas requeridas, cuja rotulagem, ao informar as **características** do produto, deixa de especificar quais são os tipos de cereais que entram na **composição** da bebida sob o título genérico de “adjuntos cervejeiros”.

Assim, existisse apenas a regulação do CDC, já não haveria dúvidas quanto à procedência do pedido.

Afinal, não é preciso ser nenhum *expert* para concluir que, embora genéricos e utilitários de “conceitos indeterminados”, os artigos 6º, III, e 31 do CDC não vêm sendo cumpridos em rótulos que, sob a denominação “*cereais não malteados*”, deixam de informar aos consumidores quais realmente são tais cereais utilizados em substituição a parte do malte de cevada.

Nesses termos, a omissão dos rótulos quanto a especificar que se trata, por



exemplo, de milho e arroz (na grande maioria dos casos), implica evidente falta de **clareza, precisão, ostensividade**, algo a contrariar a legislação consumerista.

É que mesmo um consumidor supostamente versado em produção de bebidas, embora lhe fosse possível saber que por “cereais não malteados” se deva entender qualquer outro cereal apto ao consumo humano que não a cevada (da qual se extrai o **malte**), essa dissociação conceitual ainda é insuficiente.

Aquele consumidor não teria a clareza, ante a falta de precisão da rotulagem, sobre qual/quais é/são o(s) outro(s) cereal/cereais (além da cevada) que faz/fazem parte do conjunto de ingredientes que entram na composição da bebida. Seria arroz, seria milho, ou seria aveia, soja ou sorgo?

Dai o caráter tanto ambíguo quanto impreciso e lacunoso da expressão “cereais não malteados” utilizada para informar o consumidor quanto à composição do produto posto em circulação.

Tudo a demonstrar que esse tipo de rotulagem padece mesmo de falta de **clareza, precisão e ostensividade**.

Nessa linha, pelo dicionário *Aurélio*, os adjetivos utilizados pelo legislador (informações “claras, precisas, ostensivas”) denotam que a informação ao consumidor deverá ser:

- a) fácil de entender; evidente, manifesta, patente; não ambígua; inequívoco, explícito; como se vê do significado de “**claro**”;
- b) exata, certa, definida; como se vê do significado de “**preciso**”;
- c) que se patenteia; aparente; como se vê do significado de “**ostensivo**”.

Mas a definição jurídica do assunto envolve outros atos normativos a serem examinados.

A uma, há a Lei 8.918/94, que dispõe sobre a padronização, a classificação, o registro, a inspeção, a produção e a fiscalização de bebidas, além de autorizar a criação da Comissão Intersetorial de Bebidas.

E essa lei, conquanto igualmente federal, é mais específica que o CDC. Razão pela qual poderia ser invocada para excepcionar as regras do próprio CDC – nos termos admitidos pelo § 1º do art. 2º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB¹⁸ (Decreto-Lei 4.657, de 4-9-1942).

Ocorre que tampouco essa legislação específica entre em choque com as determinações dos artigos 6º, III, e 31 do CDC.

Veja-se o que dispõe a Lei 8.918/94:

Art. 4º Os estabelecimentos que industrializem ou importem bebidas ou que as comercializem a granel só poderão fazê-lo se obedecerem, em seus equipamentos e instalações, bem como em seus produtos, aos padrões de identidade e qualidade fixados para cada caso.

18. Art. 2º, § 1º: “A lei posterior revoga a anterior quando expressamente o declare, quando seja com ela incompatível ou quando regule inteiramente a matéria de que tratava a lei anterior.”



Parágrafo único. As bebidas de procedência estrangeira somente poderão ser objeto de comércio ou entregues ao consumo quando suas especificações atenderem aos padrões de identidade e qualidade previstos para os produtos nacionais, excetuados os produtos que tenham características peculiares e cuja comercialização seja autorizada no país de origem.

(...)

Art. 6º A bebida conterà, obrigatoriamente, a matéria-prima natural responsável pelas suas características organolépticas, obedecendo aos padrões de identidade e qualidade previstos em regulamento próprio.

§ 1º As bebidas que não atenderem ao disposto no *caput* deste artigo serão denominadas artificiais e deverão observar as disposições regulamentares desta lei.

§ 2º As bebidas que apresentarem características organolépticas próprias de matéria-prima natural de sua origem, ou cujo nome ou marca se lhe assemelhe, conterà, obrigatoriamente, esta matéria-prima nas quantidades a serem estabelecidas na regulamentação desta lei.

(...)

Art. 11. O Poder Executivo fixará em regulamento, além de outras providências, as disposições específicas referentes à classificação, padronização, rotulagem, análise de produtos, matérias-primas, inspeção e fiscalização de equipamentos, instalações e condições higiênico-sanitárias dos estabelecimentos industriais, artesanais e caseiros, assim como a inspeção da produção e a fiscalização do comércio de que trata esta lei.

Assim, embora essa legislação específica pudesse ser articulada em argumentações supostamente aptas a excepcionar a aplicação dos artigos 6º, III, e 31 do CDC, **não há nenhuma antinomia jurídica** entre ela e o CDC.

“Antinomias jurídicas são patologias dos sistemas jurídicos que se caracterizam quando, para a ocorrência de certo comportamento ou situação fática, um mesmo ordenamento jurídico prevê mais de uma consequência jurídica, todas elas reciprocamente incompatíveis”¹⁹.

Já no caso, nenhuma norma da Lei 8.918/94 entra em choque com os artigos 6º, III, e 31 do CDC. Assim, não se aplica o postulado da *lex specialis derogat generali* para excepcionar os artigos 6º, III, e 31 do CDC.

De outro lado, é certo que a Lei 8.918/94, como se viu, remeteu o assunto da rotulagem das bebidas alcoólicas para o regulamento de que trata o art. 11, o que ensejou o atualmente em vigor Decreto 6.871/2009.

Daí o questionamento: poderia tal regulamento, de per si, excepcionar os artigos 6º, III, e 31 do CDC?

Ainda assim, a resposta é negativa. É que regulamento de que trata o art. 11 da Lei 8.918/94, embora diretamente derivado da própria Lei 8.918/94, não deve obediência só a ela.

Inexistindo antinomia entre a lei geral e a lei especial regulamentada, o que afasta a aplicação do princípio da *lex specialis derogat generali*, **o regulamento deverá manter conformidade a todas as normas que lhe são superiores**, seja a lei a que visa a regulamentar, seja a Constituição e as **demais** leis em vigor.

Logo, o regulamento de que trata o art. 11 deve obediência ao próprio CDC e não

19. BERNARDES, Juliano Taveira; FERREIRA, Olavo Augusto Vianna. *Direito constitucional*. Tomo I: teoria da constituição. 7 ed. Salvador: JusPodivum, 2017, p. 220. Art. 2º, § 1º: “A lei posterior revoga a anterior quando expressamente o declare, quando seja com ela incompatível ou quando regule inteiramente a matéria de que tratava a lei anterior.”



pode fugir da garantia de informacional aos consumidores, sem margem à alegação de que um *regulamento* mais específico pudesse excepcionar uma *lei* genérica.

Afinal, esse tipo de antinomia, se existente, resolver-se-ia pelo critério hierárquico (*lex superior derogat legi inferiori*), e não pelo da especialidade (*lex specialis derogat generali*).

A “fiel execução” de que cuida o art. 84, IV, da Constituição diz não só com a lei a ser regulamentada, mas também com todas as normas legislativas e que, portanto, desfrutam de hierarquia sobre o regulamento.

É dizer: todo trabalho interpretativo não se faz sem atenção a elementos lógicos e sistemáticos, até porque, como lembra EROS GRAU, “*não se interpreta o direito em tiras, aos pedaços.*”²⁰ Assim, cada diploma normativo, sobretudo de hierarquia subalterna, faz parte de um sistema normativo integrado e coordenado entre si. De modo que um decreto regulamentador deve obediência não só à lei que serve de regulamento, como a todo complexo normativo de hierarquia superior. Sob pena de uma instrução normativa do INSS, por exemplo, por ser uma norma especialíssima, querer preponderar sobre uma lei mais genérica. O que seria evidente absurdo.

Nesse exato sentido, também em matéria de **rotulagem de cerveja**, a **Corte Especial do STJ** (REsp 1.185.323/RS), conforme voto da Ministra LAURITA VAZ, já fez prevalecer a disposição genérica do art. 6º, III, e do art. 31 do CDC em face da disposição específica do Decreto 6.871/2009. Veja-se o teor do voto:

“É certo que a Lei n.º 8.918/94, ao dispor sobre a padronização, a classificação, o registro, a inspeção, a produção e a fiscalização de bebidas, remeteu a sua regulamentação a ato do Poder Executivo. Essa regulamentação foi realizada pelo Decreto n.º 2.314/97, posteriormente revogado pelo Decreto n.º 6.871/2009, que trata hoje da matéria.

O art. 12, inciso I, do Decreto n.º 6.871/2009 determina que as bebidas com graduação alcoólica até meio por cento em volume de álcool etílico sejam classificadas como “bebida não-alcoólica”. O art. 38, inciso III, de referido decreto, por sua vez, classifica a cerveja como “sem álcool, quando seu conteúdo em álcool for menor ou igual a meio por cento em volume, não sendo obrigatória a declaração no rótulo do conteúdo alcoólico”. Ocorre, porém, que a informação “sem álcool”, constante do rótulo do produto, é falsa e, por isso, está em clara desconformidade com o que dispõe o Código de Defesa do Consumidor.

Com efeito, extrai-se do Código de Defesa do Consumidor diversos preceitos que evidenciam a proibição de oferta de produto com informação inverídica, capaz de levar o consumidor a erro, ou mesmo de oferecer-lhe riscos à saúde e segurança. Confira-se:

‘Art. 6.º São direitos básicos do consumidor:

[...]

III - a informação adequada e clara sobre os diferentes produtos e serviços, com especificação correta de quantidade, características, composição, qualidade, tributos incidentes e preço, bem como sobre os riscos que apresentem;

[...]

Art. 9º O fornecedor de produtos e serviços potencialmente nocivos ou perigosos à saúde ou segurança deverá informar, de maneira ostensiva e adequada, a respeito da sua nocividade ou periculosidade, sem prejuízo da adoção de outras medidas cabíveis em cada caso concreto.

[...]

20. GRAU, Eros Roberto. *Ensaio e discurso sobre a interpretação/aplicação do direito*. São Paulo: Malheiros, 2002, p. XXVIII.



Art. 31. A oferta e 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. 37. É proibida toda publicidade enganosa ou abusiva.

§ 1º É enganosa qualquer modalidade de informação ou comunicação de caráter publicitário, inteira ou parcialmente falsa, ou, por qualquer outro modo, mesmo por omissão, capaz de induzir em erro o consumidor a respeito da natureza, características, qualidade, quantidade, propriedades, origem, preço e quaisquer outros dados sobre produtos e serviços.

§ 2º É abusiva, dentre outras a publicidade discriminatória de qualquer natureza, a que incite à violência, explore o medo ou a superstição, se aproveite da deficiência de julgamento e experiência da criança, desrespeite valores ambientais, ou que seja capaz de induzir o consumidor a se comportar de forma prejudicial ou perigosa à sua saúde ou segurança.

§ 3º Para os efeitos deste código, a publicidade é enganosa por omissão quando deixar de informar sobre dado essencial do produto ou serviço.”

E, ao final, consignou a Ministra LAURITA VAZ:

“Assim, o fato de existir decreto regulamentar que classifica como ‘sem álcool’ a cerveja com teor alcoólico de até 0,5% não autoriza que a Embargada desrespeite os direitos mais básicos do consumidor, garantidos em lei especial, naturalmente prevalecente na espécie.”

Ou seja, mesmo que se trate de norma regulamentar mais específica, o decreto que regulamentou a Lei 8.918/94, em matéria de rotulagem de bebidas, está obviamente subordinado às regras do Código de Defesa do Consumidor.

No mesmo rumo, aliás, o seguinte julgado da 3ª Turma do STJ:

“DIREITO DO CONSUMIDOR. PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DIREITO BÁSICO DO CONSUMIDOR À INFORMAÇÃO ADEQUADA. PROTEÇÃO À SAÚDE. LEGITIMIDADE AD CAUSAM DE ASSOCIAÇÃO CIVIL. DIREITOS DIFUSOS. DESNECESSIDADE DE AUTORIZAÇÃO ESPECÍFICA DOS ASSOCIADOS. AUSÊNCIA DE INTERESSE DA UNIÃO. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA ESTADUAL. ARTS. 2.º E 47 DO CPC. NÃO PREQUESTIONAMENTO. ACÓRDÃO RECORRIDO SUFICIENTEMENTE FUNDAMENTADO. CERVEJA KRONENBIER. UTILIZAÇÃO DA EXPRESSÃO “SEM ÁLCOOL” NO RÓTULO DO PRODUTO. IMPOSSIBILIDADE. BEBIDA QUE APRESENTA TEOR ALCOÓLICO INFERIOR A 0,5% POR VOLUME. IRRELEVÂNCIA, IN CASU, DA EXISTÊNCIA DE NORMA REGULAMENTAR QUE DISPENSE A MENÇÃO DO TEOR ALCÓOLICO NA EMBALAGEM DO PRODUTO. ARTS. 6.º E 9.º DO CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR.

...omissis...

6. A comercialização de cerveja com teor alcoólico, ainda que inferior a 0,5% em cada volume, com informação ao consumidor, no rótulo do produto, de que se trata de bebida sem álcool, a par de inverídica, vulnera o disposto nos arts. 6.º e 9.º do CDC, ante o risco à saúde de pessoas impedidas ao consumo.

7. O fato de ser atribuição do Ministério da Agricultura a padronização, a classificação, o registro, a inspeção, a produção e a fiscalização de bebidas, não autoriza a empresa fabricante de, na eventual omissão deste, acerca de todas as exigências que se revelem protetivas dos interesses do consumidor, malferir o direito básico deste a informação adequada e clara acerca de seus produtos.



8. A dispensa da indicação no rótulo do produto do conteúdo alcóolico, prevista no já revogado art. 66, III, "a", do Decreto n.º 2.314/97, não autorizava a empresa fabricante a fazer constar neste mesmo rótulo a não veraz informação de que o consumidor estaria diante de cerveja "sem álcool", mesmo porque referida norma, por seu caráter regulamentar, não poderia infirmar os preceitos insculpidos no Código de Defesa do Consumidor.

9. O reexame do conjunto fático-probatório carreado aos autos é atividade vedada a esta Corte superior, na via especial, nos expressos termos do enunciado sumular n.º 07 do STJ.

10. Recurso especial a que se nega provimento." (REsp 1.181.066/RS, DJ de 31-3-2011.)

Nada obstante, no caso, essa explicação teórica é até desnecessária.

Isso porque o próprio regulamento à Lei 8.918/94 – a saber, o Decreto 6.871/2009 – **também** manda que os rótulos de bebidas, além de outras informações, devam conter os **ingredientes** que constituem a composição do produto. E diz ainda que o rótulo da bebida "*não deverá conter informação que suscite dúvida*".

Veja-se texto do respectivo Anexo:

Art. 2º Para os fins deste Regulamento, considera-se:

(...)

II - bebida: o produto de origem vegetal industrializado, destinado à ingestão humana em estado líquido, sem finalidade medicamentosa ou terapêutica;

III - também bebida: a polpa de fruta, o xarope sem finalidade medicamentosa ou terapêutica, os preparados sólidos e líquidos para bebida, a soda e os fermentados alcóolicos de origem animal, os destilados alcóolicos de origem animal e as bebidas elaboradas com a mistura de substâncias de origem vegetal e animal;

IV - matéria-prima: todo produto ou substância de origem vegetal, animal ou mineral que, para ser utilizado na composição da bebida, necessita de tratamento e transformação, em conjunto ou separadamente;

V - ingrediente: toda substância, incluídos os aditivos, empregada na fabricação ou preparação de bebidas e que esteja presente no produto final, em sua forma original ou modificada;

VI - composição: a especificação qualitativa e quantitativa da matéria-prima e dos ingredientes empregados na fabricação ou preparação da bebida;

VII - aditivo: qualquer ingrediente adicionado intencionalmente à bebida, sem propósito de nutrir, com o objetivo de conservar ou modificar as características físicas, químicas, biológicas ou sensoriais, durante a produção, elaboração, padronização, engarrafamento, envasamento, armazenagem, transporte ou manipulação;

(...)

Art. 11. **O rótulo da bebida deverá conter**, em cada unidade, sem prejuízo de outras disposições de lei, em caracteres visíveis e legíveis, os seguintes dizeres:

I - nome empresarial do produtor ou fabricante, do padronizador, do envasilhador ou engarrafador ou do importador;

II - endereço do produtor ou fabricante, do padronizador, do envasilhador ou engarrafador ou do importador;

III - número do registro do produto no Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento ou o número do registro do estabelecimento importador, quando bebida importada;

IV - denominação do produto;

V - marca comercial;

VI - **ingredientes**;

VII - a expressão: Indústria Brasileira, por extenso ou abreviada;



- VIII - conteúdo, expresso na unidade de medida correspondente, de acordo com normas específicas;
- IX - graduação alcoólica, expressa em porcentagem de volume alcoólico, quando bebida alcoólica;
- X - grau de concentração e forma de diluição, quando se tratar de produto concentrado;
- XI - forma de diluição, quando se tratar de xarope, preparado líquido ou sólido;
- XII - identificação do lote ou da partida;
- XIII - prazo de validade; e
- XIV - frase de advertência, conforme estabelecido em legislação específica.

Parágrafo único. **O rótulo da bebida não deverá conter informação que suscite dúvida** ou que seja falsa, incorreta, **insuficiente** ou que venha a induzir a equívoco, erro, confusão ou engano, em relação à identidade, **composição**, classificação, padronização, natureza, origem, tipo, qualidade, rendimento ou forma de consumo da bebida, nem lhe atribuir qualidade terapêutica ou medicamentosa.

Ou seja: também de acordo com o decreto que regulamenta a legislação específica (Lei 8.918/94), as informações acerca dos ingredientes componentes da cerveja devem ser claras, precisas e suficientes, de modo a assegurar a adequada informação ao consumidor sobre o produto ofertado e, assim, evitar que o rótulo da bebida suscite dúvidas referentes aos ingredientes empregados na elaboração da bebida.

Daí que, no caso, não basta que os rótulos de cervejas tragam expressões genéricas como “cereais” ou “cereais não malteados” para designar o produto utilizado na fabricação da cerveja. De acordo também com os termos do art. 11, VII, do Decreto 6.871/2009, é preciso especificar, nos rótulos das embalagens, todos os ingredientes componentes da bebida, incluindo aí os tipos de cereais integrantes do adjunto cervejeiro empregado.

Nesse sentido, ressalte-se que o termo “**ingrediente**”, segundo o dicionário Aurélio, apresenta os seguintes significados:

- “1. Aquilo que entra na preparação de um medicamento, um prato, etc.:
2. Elemento próprio ou característico de determinada coisa:
3. Aquilo que passa a compor algo e a contribuir para certo resultado”

Como se viu, a informação “cereais não malteados”, constante dos rótulos da bebida, é tanto obscura e imprecisa, quanto imprecisa e ambígua, pois não discrimina os tipos de cereais aptos ao consumo humano utilizados na fabricação da cerveja.

E não há dizer que se trate de expressão a identificar um suposto “ingrediente composto”, ao contrário do que sugere o parecer do ilustre professor NELSON NERY JUNIOR (fl. 804). Tampouco que seja suficiente o fato de a expressão “cereais não malteados” servir para “alertar” “os consumidores que a bebida contém outros ingredientes” (parecer, fl. 806).

Essas linhas de raciocínio não convencem.

Por definição linguística, tanto a legislação genérica (CDC, artigos 6º, III, e 31) quanto o decreto específico (art. 11, VII, c/c parágrafo único do Anexo ao Decreto 6.871/2009) exigem sejam identificados **todos os ingredientes** que entram na preparação da bebida.

Assim, não basta saber que há *outros* ingredientes além da cevada na receita da



cerveja. É preciso saber quais são eles!

Sem margem a expedientes que dissimulem ou obscureçam a informação sobre os tipos de cereais que a fabricante utilizou em substituição parcial da cevada.

Dessarte, ao contrário do sustentado no parecer encomendado pelas empresas requeridas, o simples “alerta” sobre a existência de outros ingredientes não atende à legislação aplicável, pois suscita inegáveis dúvidas em qualquer um sobre a composição da bebida: afinal, quais seriam esses outros ingredientes? Milho, sorgo, soja, arroz, aveia?

Quer dizer: a rotulagem genérica, defendida pelas requeridas, não é clara, nem precisa e, por isso, suscita dúvidas da parte do consumidor.

E esse tipo de dúvida já configura situação vedada pelo parágrafo único do art. 11 do Anexo do Decreto 6.971/2009, conforme o qual:

Parágrafo único. **O rótulo da bebida não deverá conter informação que suscite dúvida** ou que seja falsa, incorreta, insuficiente ou que venha a induzir a equívoco, erro, confusão ou engano, **em relação à identidade, composição**, classificação, padronização, natureza, origem, tipo, qualidade, rendimento ou forma de consumo **da bebida**, nem lhe atribuir qualidade terapêutica ou medicamentosa.

Enfim, procede a tese do MPF quanto à ofensa ao direito à informação assegurada ao consumidor.

De outro lado, a parte requerida invoca em seu favor o seguinte acórdão do STJ:

“RECURSO ESPECIAL. PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. VINHO. RÓTULO. LEGISLAÇÃO ESPECÍFICA. ARTIGO 2º DA LEI Nº 8.918/1994. DECRETO Nº 6.871/2009. OBSERVÂNCIA. CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR. NÃO APLICABILIDADE. DENUNCIÇÃO DA LIDE. DIREITO DE GARANTIA DECORRENTE DE LEI OU DE CONTRATO. INEXISTÊNCIA.

1. À luz do art. 70, III, do CPC/1973, é imprescindível que o litisdenciado esteja obrigado, pela lei ou pelo contrato, a indenizar, em ação regressiva, o prejuízo do que perder a demanda, o que não ocorre na hipótese.
2. O artigo 2º da Lei nº 8.918/1994, que prevê o registro necessário para a comercialização de bebidas, e o seu decreto regulamentador (Decreto nº 6.871/2009) não se aplicam às bebidas derivadas da uva.
3. Inexiste a obrigação legal de se inserir nos rótulos dos vinhos informações acerca da quantidade de sódio ou de calorias (valor energético) presente no produto.
4. Não se aplica o Código de Defesa do Consumidor ao caso concreto ante o princípio da especialidade.
5. A rotulagem dos produtos que a recorrente fabrica atende estritamente às normas administrativas impostas pelos órgãos de fiscalização governamentais, tendo obtido sua aprovação junto ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.
6. Recurso especial provido.” (REsp 1.605.489/SP, rel. Ministro RICARDO VILLAS BÔAS CUEVA, 3ª Turma, DJe 18/10/2016.)

Porém a invocação é impertinente.

Isso porque, no caso julgado pelo STJ, a pretensão não envolvia informações quanto aos **ingredientes** da bebida (vinho). Buscava-se a inclusão, no rótulo, de algo bem diverso: “informações acerca da quantidade de sódio ou de calorias (valor energético) presente



no produto.”

E, de fato, esse tipo de informação não é exigido pela legislação.

Já na espécie em exame, não se trata de esmiuçar a quantidade de sódio ou de calorias (valor energético) presente na bebida. O pleito envolve a declinação clara e precisa dos **ingredientes** da cerveja. Algo bem diverso.

Tanto é que, no caso analisado pelo precedente (*vinho*), ninguém ousa afastar a necessidade de informar que o produto contém o ingrediente **uva**.

Resumindo: entendeu o STJ que o regulamento setorial não exigia rotulagem com “informações acerca da quantidade de sódio ou de calorias (valor energético) presente no produto.”

O que não tem nada a ver com a regra regulamentar da indicação dos *ingredientes*, algo que o mesmo decreto analisado pelo STJ (Decreto 6.871/2009) cuida, expressamente, de exigir no art. 11, VI.

Enfim, pela legislação de regência, incluindo o regulamento específico, cabe esclarecer quais são os cereais que integram o rol de ingredientes da cerveja, já que obscura e insuficiente a simples menção à utilização de “cereais não malteados”.

Bem verdade, a parte requerida menciona ainda que o Anexo do Decreto 6.871/2009, art. 36, §§ 4º e 5º, lhes permitiria substituir, em até 45%, a cevada por outros cereais aptos ao consumo humano.

Diz a referida disposição do Anexo do Decreto 6.871/2009:

Art. 36. Cerveja é a bebida obtida pela fermentação alcoólica do mosto cervejeiro oriundo do malte de cevada e água potável, por ação da levedura, com adição de lúpulo.

§ 1º O malte de cevada usado na elaboração de cerveja e o lúpulo poderão ser substituídos por seus respectivos extratos.

§ 2º Malte é o produto obtido pela germinação e secagem da cevada, devendo o malte de outros cereais ter a designação acrescida do nome do cereal de sua origem.

§ 3º Extrato de malte é o resultante da desidratação do mosto de malte até o estado sólido, ou pastoso, devendo, quando reconstituído, apresentar as propriedades do mosto de malte.

§ 4º Parte do malte de cevada poderá ser substituído por adjuntos cervejeiros, cujo emprego não poderá ser superior a quarenta e cinco por cento em relação ao extrato primitivo.

§ 5º Consideram-se adjuntos cervejeiros a cevada cervejeira e os demais cereais aptos para o consumo humano, malteados ou não-malteados, bem como os amidos e açúcares de origem vegetal.

(...)

Mas não há dúvidas quanto a isso.

De fato, a cerveja produzida a partir do malte de cevada poderá ser produzida com até 45% de “adjuntos cervejeiros”, os quais a própria regulamentação identifica: outros “cereais aptos para o consumo humano, malteados ou não-malteados, bem como os amidos e açúcares de origem vegetal.”

O problema aqui é outro.



Ninguém discute que o fabricante de cerveja, em substituição a parte do malte de cevada, poderá escolher algum(ns) dos ingredientes admitidos como “adjuntos cervejeiros”, desde que respeitado o percentual de 45% do volume total. Não houvesse essa possibilidade, não se estaria a discutir a exigência de declinar quais são tais “cereais não malteados”.

A questão, porém, está em saber se esses “demais cereais aptos para o consumo humano, malteados ou não-malteados” devem ou não ser informados no rótulo.

Trata-se de perquirir se os consumidores têm ou não o direito de serem devidamente informados, nos rótulos de cervejas, quanto aos nomes dos produtos utilizados em substituição parcial da cevada.

E a resposta é positiva, pois quaisquer que sejam os cereais ou produtos utilizados como “adjuntos cervejeiros”, eles obviamente farão parte do rol de “ingredientes” do produto final, a cerveja a ser consumida.

Daí a necessidade de informá-los ao consumidor, no rótulo da bebida, tal como dispõem os arts. 6º, III e 31 do Código de Defesa do Consumidor, bem assim o art. 11, inciso VI, parágrafo único, do Anexo do Decreto 6.871/2009, que regulamenta o art. 11 da Lei 8.918/94.

Linha de raciocínio que vale, também, para rebater a defesa das requeridas, na parte em que sustentam que a Instrução Normativa/Ministério da Agricultura n. 54/2001 (que adotou o Regulamento Técnico Mercosul de Produtos de Cervejaria) considera os “adjuntos cervejeiros” como ingrediente específico e singular, o que tornaria desnecessária a discriminação da matéria-prima utilizada no adjunto.

Equívoco.

É certo que, ao tratar da definição do que sejam “ingredientes”, o art. 2º, V, do Anexo do Decreto 6.871/2009 fala dos “aditivos”. Confira-se:

Art. 2º Para os fins deste Regulamento, considera-se:

...omissis...

V - ingrediente: toda substância, **incluídos os aditivos**, empregada na fabricação ou preparação de bebidas e que esteja presente no produto final, em sua forma original ou modificada;

Nesse sentido, considera-se o “aditivo” como um ingrediente autônomo, porquanto assume uma composição fixa ou pré-determinada, i.e., não mutável, tal qual os conservantes utilizados na fabricação da cerveja (o estabilizante INS 405 e o antioxidante INS 136, v.g.).

Mas esse tipo raciocínio, se vale para os *aditivos*, não se aplica aos *adjuntos cervejeiros*.

No caso dos “adjuntos cervejeiros”, eles podem ser formados por ampla gama de matérias-primas (“cevada cervejeira e os demais cereais aptos para o consumo humano, malteados ou não-malteados, bem como os amidos e açúcares de origem vegetal”).

Daí a impertinência da tese de que se trataria de um “ingrediente composto”, o que poderia dispensar a regra de detalhamento no rótulo.



É que, diferentemente dos *aditivos*, o “adjunto cervejeiro” não pode ser considerado como um ingrediente autônomo, tampouco algum do tipo “composto”, como defendem as requeridas.

Na verdade, não se pode saber, de antemão, quais são as plúrimas substâncias que dele podem fazer parte. O adjunto cervejeiro poderá consistir de uma só, entre as infinitudes de substâncias possíveis, ou de uma composição mista, e cada uma dessas possibilidades são indetermináveis *a priori*, tampouco por algum tipo de convenção pré-concebida. A escolha a respeito cabe exclusivamente aos fabricantes, os quais, por isso, devem informar os consumidores qual foi a opção utilizada.

Se a fabricante produziu cerveja com milho, arroz ou outro cereal apto a consumo humano, desde que não ultrapassado o percentual permitido, trata-se de opção mercadológica lícita. Porém, não se pode subtrair do consumidor a precisão e a clareza informacional acerca da prévia opção feita pelos fabricantes ao substituírem o malte da cevada por algum tipo de adjunto cervejeiro. Deve-se proporcionar ao consumidor as informações necessárias para que não haja dúvidas a respeito dos ingredientes da bebida.

Enfim, a utilização de adjuntos cervejeiros, na composição do produto, não implica a identificar sequer as matérias-primas que os compõem. Eles podem ser constituídos por quaisquer cereais aptos para o consumo humano, além de amidos e açúcares de origem vegetal. De modo que a informação ao consumidor remanesceria **sem** a devida **clareza, precisão e ostensividade** quanto àquilo que fora utilizado como adjunto cervejeiro.

E se há diferenças de sabor e de custos entre a cevada e os demais cereais admitidos a substituí-la, cabe reservar-se ao consumidor o direito de livre escolha quanto ao(s) tipo(s) de cereal que pretende ingerir. Algo a pressupor o acesso ao nome dos cereais utilizados pela fabricante na composição do “adjunto cervejeiro”. Até para que o consumidor faça as comparações que entender devidas, incluindo análises sobre a relação custo-benefício da bebida de menor valor agregado, antes de decidir pela cerveja que irá comprar.

Por outro lado, está igualmente equivocada a interpretação administrativa dada pela União acerca das normas que regem o assunto.

Afinal, o fato de o item 4.1.2.2 da Instrução Normativa n. 54/2001 considerar os adjuntos cervejeiros como “*ingredientes opcionais*” da cerveja **não** dispensa a indicação, nos rótulos da bebida, de forma precisa e clara, acerca de qual ou quais matérias-primas, dentre as múltiplas possibilidades franqueadas ao fabricante, foi ou foram concretamente utilizadas na receita da cerveja posta à venda.

Necessário, portanto, explicitar no rótulo as matérias-primas que formam os adjuntos cervejeiros, sob pena de desatender a regra constante do próprio Anexo do Decreto 6.971/2009, cujo parágrafo único do art. 11 exige que o “**rótulo da bebida não deverá conter informação que suscite dúvida ou que seja falsa, incorreta, insuficiente**”.

Dessarte, as requeridas têm mesmo de se adequar às exigências de rotulagem defendidas pelo MPF com base na legislação de regência. Devem, para tanto, especificar nos rótulos das cervejas que distribuam ou comercializem, em território nacional, **todos os ingredientes** constantes da bebida, incluindo os produtos eventualmente utilizados como



adjuntos cervejeiros. Exigência que não se tem por satisfeita mediante o emprego de expressões genéricas como "cereais não maltados/malteados".

De outro ângulo, defende o parecer do ilustre Professor NELSON NERY JUNIOR, haveria normas infralegais, editadas tanto pela Agência de Vigilância Sanitária – Anvisa quanto no âmbito do Mercosul, a referendar a desnecessidade da indicação dos tipos de cereais não malteados utilizados na fabricação das cervejas.

O parecer se refere ao item 6.2, letra "c", da Resolução n. 259/2002, aprovada pela Diretoria Colegiada da Agência Nacional de Vigilância Sanitária – Anvisa, e ao item 6.2, letra "c", da Resolução n. 26/2003, editada pelo chamado Grupo de Mercado Comum (GMC) do Mercosul.

Contudo, a invocação desses atos normativos subalternos é impertinente e problemática.

Antes, porém, confira-se o teor dos dispositivos invocados no parecer do jurista NELSON NERY JUNIOR:

Resolução/Anvisa n. 259/2002

6.2. Lista de ingredientes

6.2.1. Com exceção de alimentos com um único ingrediente (por exemplo: açúcar, farinha, ervamate, vinho, etc.) deve constar no rótulo uma lista de ingredientes.

6.2.2. A lista de ingredientes deve constar no rótulo precedida da expressão "ingredientes:" ou "ingr.:", de acordo com o especificado abaixo:

- a) todos os ingredientes devem constar em ordem decrescente, da respectiva proporção;
- b) quando um ingrediente for um alimento elaborado com dois ou mais ingredientes, este ingrediente composto, definido em um regulamento técnico específico, pode ser declarado como tal na lista de ingredientes, sempre que venha acompanhado imediatamente de uma lista, entre parênteses, de seus ingredientes em ordem decrescente de proporção;
- c) quando para um ingrediente composto for estabelecido um nome em uma norma do CODEX ALIMENTARIUS FAO/OMS ou em um Regulamento Técnico específico, e represente menos que 25% do alimento, não será necessário declarar seus ingredientes, com exceção dos aditivos alimentares que desempenhem uma função tecnológica no produto acabado;**
- d) a água deve ser declarada na lista de ingredientes, exceto quando formar parte de salmoras, xaropes, caldas, molhos ou outros similares, e estes ingredientes compostos forem declarados como tais na lista de ingredientes não será necessário declarar a água e outros componentes voláteis que se evaporem durante a fabricação;
- e) quando se tratar de alimentos desidratados, concentrados, condensados ou evaporados, que necessitam de reconstituição para seu consumo, através da adição de água, os ingredientes podem ser enumerados em ordem de proporção (m/m) no alimento reconstituído. Nestes casos, deve ser incluída a seguinte expressão: "Ingredientes do produto preparado segundo as indicações do rótulo" ;
- f) no caso de misturas de frutas, de hortaliças, de especiarias ou de plantas aromáticas em que não haja predominância significativa de nenhuma delas (em peso), estas podem ser enumeradas seguindo uma ordem diferente, sempre que a lista desses ingredientes venha acompanhada da expressão: " em proporção variável".

6.2.3. Pode ser empregado o nome genérico para os ingredientes que pertencem à classe correspondente, de acordo com a Tabela 1.



Resolução n. 26/2003, editada pelo chamado Grupo de Mercado Comum (GMC) do Mercosul:

**REGULAMENTO TÉCNICO MERCOSUL PARA ROTULAGEM DE ALIMENTOS
EMBALADOS**

6.2. Lista de ingredientes

6.2.1. Com exceção de alimentos com um único ingrediente (por exemplo: açúcar, farinha, erva-mate, vinho, etc.) deverá constar no rótulo uma lista de ingredientes.

6.2.2. A lista de ingredientes deverá constar no rótulo precedida da expressão "ingredientes:" ou "ingr.:", de acordo com o especificado abaixo:

- a) todos os ingredientes deverão constar em ordem decrescente, da respectiva proporção;
- b) quando um ingrediente for um alimento elaborado com dois ou mais ingredientes, este ingrediente composto, definido em um regulamento de um Estado Parte, poderá ser declarado como tal na lista de ingredientes, sempre que venha acompanhado imediatamente de uma lista, entre parênteses, de seus ingredientes em ordem decrescente de proporção;
- c) quando para um ingrediente composto for estabelecido um nome em uma norma do CODEX ALIMENTARIUS FAO/OMS ou do MERCOSUL, e represente menos que 25% do alimento, não será necessário declarar seus ingredientes, com exceção dos aditivos alimentares que desempenhem uma função tecnológica no produto acabado;**
- d) a água deverá ser declarada na lista de ingredientes, exceto quando formar parte de salmouras, xaropes, caldas, molhos ou outros similares, e estes ingredientes compostos forem declarados como tais na lista de ingredientes não será necessário declarar a água e outros componentes voláteis que se evaporem durante a fabricação;
- e) quando se tratar de alimentos desidratados, concentrados, condensados ou evaporados, que necessitam de reconstituição para seu consumo, através da adição de água, os ingredientes poderão ser enumerados em ordem de proporção (m/m) no alimento reconstituído. Nestes casos, deverá ser incluída a seguinte expressão: "Ingredientes do produto preparado segundo as indicações do rótulo";
- f) no caso de misturas de frutas, de hortaliças, de especiarias ou de plantas aromáticas em que não haja predominância significativa de nenhuma delas (em peso), estas poderão ser enumeradas seguindo uma ordem diferente, sempre que a lista desses ingredientes venha acompanhada da expressão: " em proporção variável".

Assim, embasado nesses dispositivos de normas secundárias, defende o ilustre parecerista, como a maior parte da cerveja é constituída de água e considerando-se que a cevada só ingressa em aproximadamente 2% da composição da bebida, a substituição parcial do malte de cevada por "adjuntos cervejeiros" tornaria dispensável a identificação das múltiplas matérias-primas que os podem compor, pois eles nunca atingiriam o percentual mínimo de 25% da composição total do alimento.

Contudo, tais resoluções não afastam as exigências do CDC, tampouco as regras específicas do Anexo do Decreto 6.871/2009, as quais proíbem esse tipo de omissão de informações na rotulagem de bebidas.

Nem é preciso aqui recorrer à famosa, mas problemática "teoria do diálogo das fontes" (ERIK JAYME) para demonstrar o descabimento da defesa da aplicabilidade de resoluções subalternas em detrimento da lei e de decreto presidencial específico²¹.

21. Como já anotei em obra doutrinária: "Com base no chamado diálogo das fontes – teoria concebida pelo alemão ERIK JAYME em 1995 e difundida no Brasil por CLÁUDIA LIMA MARQUES –, há quem sustente o abandono da hierarquização e da especialização das



fontes jurídicas, com a consequente superação dos métodos tradicionais de resolução de antinomias.

Nas palavras do precursor da teoria, o professor ERIK JAYME, o "diálogo das fontes significa, que decisões de casos da vida complexos são hoje o somar, o aplicar conjuntamente, de várias fontes (Constituição, Direitos Humanos, direito supranacional e direito nacional). Hoje não mais existe uma fixa determinação de ordem entre as fontes, mas uma cumulação destas, um aplicar lado a lado. Os direitos humanos são direitos fundamentais, mas somente às vezes é possível deles retirar efeitos jurídicos precisos" (2000, p. 66). Ainda com ERIK JAYME, os "direitos do homem, as constituições, as convenções internacionais, os sistemas nacionais: todas estas fontes não mais se excluem mutuamente; elas conversam uma com a outra. Os juizes são necessários para coordenar estas fontes, escutando o que elas dizem" (1995, *apud* BENJAMIM, 2012, p. 5).

Destarte, para os adeptos da teoria do diálogo das fontes, embora normas pertencentes a diplomas jurídicos distintos possam (aparentemente) apresentar conteúdos incompatíveis entre si, nem por isso elas deverão ser automaticamente consideradas antinômicas em definitivo. A aplicação de uma norma não exclui a incidência de outra, e o órgão aplicador do direito, sobretudo o juiz, em vez de afastar a aplicação de normas *a priori* colidentes, deve buscar a coordenação das respectivas fontes normativas, num verdadeiro "diálogo das fontes" (*Dialog der Quellen*). Assim, a teoria do diálogo das fontes permitiria ao juiz coordenar a aplicação de normas provenientes de fontes diversas (constituições, convenções internacionais, sistemas jurídicos nacionais), ainda que estejam em situação de antinomia. Por exemplo, uma norma especial poderia ter seu conteúdo alargado pelo auxílio da aplicação de norma geral posterior, sem necessidade de resolver a (aparente?) antinomia com base no critério da especialidade (*lex specialis derogat generali*).

Segundo CLÁUDIA LIMA MARQUES (2004, p. 44), a teoria de ERIK JAYME propõe, em resumo, "no lugar do conflito de leis, a visualização da possibilidade de coordenação sistemática destas fontes: o diálogo das fontes. Uma coordenação flexível e útil (*effet utile*) das normas em conflito no sistema a fim de restabelecer a sua coerência. Muda-se assim o paradigma: da retirada simples (revogação) de uma das normas em conflito do sistema jurídico ou do 'monólogo' de uma só norma (a „comunicar" a solução justa), à convivência destas normas, ao 'diálogo' das normas para alcançar a sua „ratio", a finalidade visada ou „narrada" em ambas. Este atual e necessário 'diálogo das fontes' permite e leva à aplicação simultânea, coerente e coordenada das plúrimas fontes legislativas convergentes com finalidade de proteção efetiva" (2004, p. 44).

Como sintetizou o Ministro HERMAN BENJAMIN (2012, p. 7), "a aplicação, a integração e a interpretação das normas jurídicas não mais pressupõem a eliminação de uma das regras do sistema, como resultado de uma antinomia ou de um conflito de normas. Antes disso, consiste no método de coordenação e coerência sistemática das várias fontes de direito, assegurando a conformidade entre elas e a supremacia da Constituição e, mais ainda, dos seus valores e direitos fundamentais."

Por outro lado, se a teoria foi concebida por ERIK JAYME em especial consideração ao direito internacional privado, no Brasil, sob a influência da eminente professora CLÁUDIA LIMA MARQUES, foi transplantada, sobretudo, para o âmbito do direito do consumidor. Nessa linha, o diálogo das fontes é utilizado no STJ em vários acórdãos relacionados ao direito consumerista. No REsp 1.009.591/RS, *v.g.*, a 3ª Turma decidiu que o "mandamento constitucional de proteção do consumidor deve ser cumprido por todo o sistema jurídico, em diálogo de fontes, e não somente por intermédio do CDC. Assim, e nos termos do art. 7º do CDC, sempre que uma lei garantir algum direito para o consumidor, ela poderá se somar ao microsistema do CDC, incorporando-se na tutela especial e tendo a mesma preferência no trato da relação de consumo.

Nada obstante, a teoria do diálogo das fontes espalha-se para outros setores jurídicos. Conforme a jurisprudência do STJ, a teoria parece até ter ganhado o status de princípio hermenêutico geral. No AgRg no REsp 1.483.780/PE, por exemplo, precedente relacionado à pena de perdimento administrativo de bens, a 1ª Turma do STJ julgou que o "Direito deve ser compreendido, em metáfora às ciências da natureza, como um sistema de vasos comunicantes, ou de diálogo das fontes (Erik Jayme), que permita a sua interpretação de forma holística. Deve-se buscar, sempre, evitar antinomias, ofensivas que são aos princípios da isonomia e da segurança jurídica, bem como ao próprio ideal humano de Justiça." Outros exemplos: no REsp 1.184.765/PA, a 1ª Seção do STJ aplicou o diálogo das fontes em caso relacionado a penhora de bens em execução fiscal; e, no RMS 49.370/MT, a 2ª Turma fez uso da teoria para resolver aparente conflito entre normas de lei penal e de lei administrativa.

Todavia, a despeito da crescente dimensão e velocidade com que se incorpora à cultura jurídica brasileira, a teoria do diálogo das fontes segue bastante controversa. Especialmente porque deixa o direito ainda mais propenso a ativismos judiciais e a soluções normativas díspares, além de servir de justificativa teórica para que juizes façam a combinação ("coordenação") de normas antagônicas entre si, para muitas vezes daí extrair uma outra norma, estranha e sem correspondência a quaisquer daquelas previstas nas fontes postas em "diálogo". Talvez por isso, a teoria não desfrute do mesmo prestígio no exterior, sequer no país de origem de quem a concebeu (Alemanha), nem foi ainda encampada pelo STF.

De todo modo, afora a terminologia elegante, a teoria do diálogo das fontes não parece "revolucionária". A menos que a intenção seja mesmo utilizá-la para justificar a aplicação de normas que, diante de antinomias inconciliáveis (e não simplesmente aparentes), não poderiam, de outro modo, ser consideradas válidas, vigentes ou eficazes.

Contudo, os próprios adeptos da teoria sustentam que ela não exclui a possibilidade de "eliminação da norma incompatível", ainda que isso seja visto como "uma via extrema a ser usada quando todos os outros recursos falharem" (AMARAL JÚNIOR, 2008, p. 17). Dai não ser muito diferente dos velhos métodos de interpretação sistemática e conformadora.

Afinal, como lembra EROS GRAU (2002, p. XXVIII), "não se interpreta o direito em tiras, aos pedaços." Assim, sem necessidade de recorrer a uma nova teoria ("diálogo das fontes"), todo trabalho interpretativo bem feito já deve considerar as influências recíprocas que as normas (válidas) de um sistema jurídico mantêm entre si. E, como visto no item acima, qualquer intérprete deve adotar métodos interpretativos que previnam a ocorrência de antinomias, ainda no curso da interpretação, entre os quais se destacam a interpretação sistemática e a conformadora. Não há novidade nisso.

Enfim, parecem conservar-se ativos e atuais, na resolução de antinomias, os velhos critérios hierárquico, cronológico e da especialidade. Sem que isso implique descartar o trabalho de interpretação sistemática e conformadora, em busca tanto da prevenção de antinomias quanto da aplicação coordenada de normas, no âmbito de um sistema jurídico dotado de unidade e coerência." (Ver BERNARDES,



Como se viu e se ilustrou até com a jurisprudência da Corte Especial do STJ, se o CDC sobrepõe-se até a normas do Decreto 6.871/2009, também o faz em detrimento de meras resoluções aprovadas por diretoria de autarquia ou por simples grupos de trabalho do Mercosul.

Ainda que assim não fosse, trata-se de resoluções genéricas, e não direcionadas às bebidas alcoólicas em si, pois se aplicam “à rotulagem de todo alimento que seja comercializado, qualquer que seja sua origem, embalado na ausência do cliente, e pronto para oferta ao consumidor” (ver item 1 da Resolução/Anvisa n. 259/2002 e item 1 da Resolução/GMC/Mercosul n. 26/2003).

Por isso, tais resoluções não afastam exigências concebidas, seja pela legislação superior (o CDC), seja por regulamentos mais específicos, no caso, o Decreto 6.871/2009, sobretudo quando este possui hierarquia normativa superior.

Dai que, na espécie, a legislação especial (Lei 8.918/94) remeteu o assunto da rotulagem de bebidas à regulamentação presidencial própria: o Decreto 6.871/2009, que se converteu em norma específica (*lex specialis*) a reger o tema, em prejuízo da regulação genérica (e de hierarquia inferior) representada por simples resoluções aprovadas por Diretoria da Anvisa ou por mero grupo de trabalho do Mercosul.

Aliás, ao tratar de seu próprio âmbito de aplicação, a Resolução/Anvisa n. 259/2002 já deixou claro que a regulamentação específica referente à rotulagem de algum tipo de alimento aplica-se de “**maneira complementar**”. Veja-se:

REGULAMENTO TÉCNICO PARA ROTULAGEM DE ALIMENTOS EMBALADOS

1. ÂMBITO DE APLICAÇÃO

O presente Regulamento Técnico se aplica à rotulagem de todo alimento que seja comercializado, qualquer que seja sua origem, embalado na ausência do cliente, e pronto para oferta ao consumidor.

Naqueles casos em que as características particulares de um alimento requerem uma regulamentação específica, a mesma se aplica de maneira complementar ao disposto no presente Regulamento Técnico.

No mesmo sentido, a Resolução/GMC/Mercosul n. 26/2003:

1. ÂMBITO DE APLICAÇÃO

O presente Regulamento Técnico se aplicará à rotulagem de todo alimento que seja comercializado nos Estados Partes do MERCOSUL, qualquer que seja sua origem, embalado na ausência do cliente, e pronto para oferta ao consumidor.

Naqueles casos em que as características particulares de um alimento requerem uma regulamentação específica, a mesma se aplicará de maneira complementar ao disposto no presente Regulamento Técnico MERCOSUL.

Nada obstante, a norma específica do Decreto 6.871/2009 não fez qualquer ressalva quanto à suposta desnecessidade de indicar os ingredientes de bebidas alcoólicas



que representam menos de 25% da bebida.

Logo, a proteção aos direitos do consumidor garantida tanto no CDC quanto no Decreto 6.871/2009, ainda que considerada de aplicação "complementar", torna mesmo exigível a identificação de todos os ingredientes constantes da cerveja, incluindo os produtos utilizados como adjuntos cervejeiros. Independentemente do percentual que tais produtos representam na composição da bebida.

Do contrário, se o Decreto 6.871/2009 houvesse de se curvar às regras invocadas pelas requeridas, nem mesmo a menção à existência de cevada e lúpulo teria sido estabelecida na rotulagem das cervejas, pois tais ingredientes tampouco chegam ao percentual de 25% da bebida.

E, para demonstrar o equívoco da invocação desses preceitos da Resolução/Anvisa n. 259/2002 e da Resolução/GMC/Mercosul n. 26/2003, numa argumentação *ad absurdum*, tampouco a indicação da quantidade de álcool existente na cerveja seria exigível, pois sempre inferior a 25% da quantidade total da bebida!

Nesse sentido, a própria **jurisprudência do STJ** tem acentuado a **aplicação do Código de Defesa do Consumidor** em matéria de garantia de informação clara e adequada em **rótulos de bebidas alcoólicas**, incluindo as **cervejas**. Vejam-se:

"EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA NO RECURSO ESPECIAL. CONSUMIDOR, CIVIL E PROCESSO CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. **CERVEJA COM A EXPRESSÃO "SEM ÁLCOOL" NO RÓTULO**. PRESENÇA DE TEOR ALCOÓLICO DE ATÉ 0,5%. IMPOSSIBILIDADE. OFENSA AO **DIREITO À INFORMAÇÃO CLARA E ADEQUADA**. EXISTÊNCIA DE DECRETO REGULAMENTAR QUE PERMITE A CLASSIFICAÇÃO. IRRELEVÂNCIA. EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA ACOLHIDOS.

1. O mero erro no endereçamento dos embargos de divergência não gera o não conhecimento do recurso, pois não se verificou má-fé da parte Embargante, tampouco prejuízo ao direito de defesa da Embargada. Precedentes.

2. Questão referente à possibilidade de exposição à venda de cerveja que, embora classificada em seu rótulo com a expressão "sem álcool", possua teor alcoólico de até 0,5%. Similitude entre os acórdãos embargado e paradigma, que trataram da matéria à luz das normas legais vigentes, notadamente do Código de Defesa do Consumidor.

3. A informação "sem álcool", constante do rótulo do produto, é falsa e, por isso, está em clara desconformidade com o que dispõe o Código de Defesa do Consumidor, notadamente em prejuízo do direito à informação clara e adequada.

4. O fato de existir decreto regulamentar que classifica como "sem álcool" a cerveja com teor alcoólico de até 0,5% não autoriza que a Empresa, Embargada, desrespeite os direitos mais básicos do consumidor, garantidos em lei especial, naturalmente prevalecente na espécie.

5. Embargos de divergência acolhidos. Acórdão embargado reformado para restabelecer a sentença que julgou procedente a ação civil pública." (STJ, EREsp 1.185.323/RS, **Corte Especial**, rel. Min. LAURITA VAZ, DJ de 29-11-2016.)

"PROCESSUAL CIVIL E CONSUMIDOR. **DIREITO À INFORMAÇÃO. ARTS. 6º, 31 E 37 DO CDC. CERVEJA QUE UTILIZA A EXPRESSÃO "SEM ÁLCOOL" NO RÓTULO DO PRODUTO**. IMPOSSIBILIDADE. BEBIDA QUE APRESENTA TEOR ALCOÓLICO INFERIOR A 0,5% POR



VOLUME. MULTA. PROCON. REVISÃO. SÚMULA 7/STJ. VIOLAÇÃO DO ART. 6º DA LICC. NATUREZA CONSTITUCIONAL.

1. Hipótese em que o Tribunal a *quo* consignou que a Ambev "foi autuada em 29 de junho de 2001 porque, como constatado, estava expondo a venda a **cerveja** Kronenbier, classificando-a como sem álcool, sem assegurara informações corretas sobre o teor alcoólico na composição do produto, infringindo o disposto no artigo 31 da Lei nº 8.078/90". Afirma ainda que "é manifesta a confusão do consumidor ao se deparar com a expressão 'sem álcool' em destaque no rótulo da cerveja e a advertência do teor alcoólico menor que 0,5% em letras minúsculas" (fls. 478-479).

2. **Cumprе ressaltar que um dos direitos básicos do consumidor, talvez o mais elementar de todos, e daí a sua expressa previsão no art. 5º, XIV, da Constituição de 1988, é "a informação adequada e clara sobre os diferentes produtos e serviços, com especificação correta de quantidade, características, composição, qualidade e preço" (art. 6º, III, do CDC).**

3. **Por expressa disposição legal, só respeitam os princípios da transparência e da boa-fé objetiva as informações que sejam corretas, claras, precisas e ostensivas sobre as características de produtos ou serviços, qualidades, quantidade, composição, preço, garantia, prazos de validade e origem, bem como sobre os riscos que apresentam à saúde e à segurança dos consumidores, sendo proibida a publicidade enganosa, capaz de induzir em erro o consumidor (arts. 31 e 37 do CDC). Precedentes do STJ.**

4. No que tange à pretensão da empresa de ver anulada a sanção imposta pelo Procon ou reduzido o seu valor, esta Segunda Turma entendeu ser inviável analisar as teses defendidas no Recurso Especial, porquanto isso demanda reexame de fatos e provas constantes dos autos, a fim de afastar as premissas fáticas estabelecidas pelo acórdão recorrido, o que esbarra no óbice disposto na Súmula 7/STJ.

5. Por fim, ressalto que a jurisprudência do STJ é pacífica no sentido de que os princípios contidos na Lei de Introdução ao Código Civil - direito adquirido, ato jurídico perfeito e coisa julgada -, apesar de previstos em norma infraconstitucional, não podem ser analisados em Recurso Especial, se o enfoque que a eles se der no acórdão recorrido for de natureza estritamente constitucional (art. 5º, XXXVI, da CF/1988).

6. A Ambev reitera, em seus memoriais, as razões do Agravo Regimental, não apresentando argumento novo.

7. Agravos Regimentais não providos." (STJ, AREsp 428.894/SP, rel. Min. HERMAN BENJAMIN, 2ª Turma, DJ de 25-9-2014.)

"DIREITO DO CONSUMIDOR. PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DIREITO BÁSICO DO CONSUMIDOR À INFORMAÇÃO ADEQUADA. PROTEÇÃO À SAÚDE. LEGITIMIDADE AD CAUSAM DE ASSOCIAÇÃO CIVIL. DIREITOS DIFUSOS. DESNECESSIDADE DE AUTORIZAÇÃO ESPECÍFICA DOS ASSOCIADOS. AUSÊNCIA DE INTERESSE DA UNIÃO. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA ESTADUAL. ARTS. 2.º E 47 DO CPC. NÃO PREQUESTIONAMENTO. ACÓRDÃO RECORRIDO SUFICIENTEMENTE FUNDAMENTADO. CERVEJA KRONENBIER. UTILIZAÇÃO DA EXPRESSÃO "SEM ÁLCOOL" NO RÓTULO DO PRODUTO. IMPOSSIBILIDADE. BEBIDA QUE APRESENTA TEOR ALCOÓLICO INFERIOR A 0,5% POR VOLUME. IRRELEVÂNCIA, IN CASU, DA EXISTÊNCIA DE NORMA REGULAMENTAR QUE DISPENSE A MENÇÃO DO TEOR ALCÓOLICO NA EMBALAGEM DO PRODUTO. ARTS. 6.º E 9.º DO CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR.

...omissis...

6. A comercialização de cerveja com teor alcoólico, ainda que inferior a 0,5% em cada volume, com informação ao consumidor, no rótulo do produto, de que se trata de bebida sem



álcool, a par de inverídica, vulnera o disposto nos arts. 6.º e 9.º do CDC, ante o risco à saúde de pessoas impedidas ao consumo.

7. O fato de ser atribuição do Ministério da Agricultura a padronização, a classificação, o registro, a inspeção, a produção e a fiscalização de bebidas, não autoriza a empresa fabricante de, na eventual omissão deste, acerca de todas as exigências que se revelem protetivas dos interesses do consumidor, malferir o direito básico deste à informação adequada e clara acerca de seus produtos.

8. A dispensa da indicação no rótulo do produto do conteúdo alcóolico, prevista no já revogado art. 66, III, "a", do Decreto n.º 2.314/97, não autorizava a empresa fabricante a fazer constar neste mesmo rótulo a não veraz informação de que o consumidor estaria diante de cerveja "sem álcool", mesmo porque referida norma, por seu caráter regulamentar, não poderia infirmar os preceitos insculpidos no Código de Defesa do Consumidor.

9. O reexame do conjunto fático-probatório carreado aos autos é atividade vedada a esta Corte superior, na via especial, nos expressos termos do enunciado sumular n.º 07 do STJ.

10. Recurso especial a que se nega provimento." (REsp 1.181.066/RS, rel. Des. convocado VASCO DELLA GIUSTINA, DJ de 31-3-2011.)

E há mais problemas na tese do parecer. É que a resolução do GMC do Mercosul deveria ter sido incorporada ao direito nacional até 30-6-2004, como reza o art. 5º da própria resolução, sob pena de perda da eficácia no território brasileiro. Só que não há notícia de que isso tenha ocorrido.

De resto, como esclareceu o parecer técnico anexado pelo MPF às fls. 898/925, embora os dispositivos invocados pelo Professor NELSON NERY JUNIOR falem de "ingrediente composto" "estabelecido um nome em uma norma do CODEX ALIMENTARIUS FAO/OMS ou do MERCOSUL", o adjunto cervejeiro não pode ser classificado como tal, simplesmente porque não foi contemplado pelo referido "CODEX ALIMENTARIUS FAO/OMS ou do MERCOSUL".

Assim, mesmo que se entendesse que o adjunto cervejeiro pudesse ser considerado um ingrediente "composto" – tese já afastada parágrafos atrás – e ainda que se aplicassem ao caso as regras tiradas da Resolução/Anvisa n. 259/2002 e da Resolução/GMC/Mercosul n. 26/2003, não teria lugar a dispensa de que trata os itens 6.2.2, letra "c", de ambas as resoluções.

No mais, *obiter dicta*, algumas notícias do Direito estrangeiro sinalizam também pela necessidade da indicação, no rótulo das cervejas, de todos os ingredientes que dela fazem parte, incluindo a especificação dos cereais "não malteados" utilizados em substituição à cevada.

Nos EUA, por exemplo, a rotulagem das cervejas "puro malte" seguem as regras gerais do *TTB - Alcohol & Tax and Trade Bureau*, que não exigem indicação dos cereais que integram as cervejas. Isso se explica porque as cervejas "puro malte" são produzidas apenas com cevada, sem que outro cereal ingresse na composição do produto, o que garante precisão da informação dada ao consumidor.

Porém, foram expressamente excluídas dessa regulação as cervejas feitas com ingredientes substitutivos do malte de cevada, tais como sorgo, arroz ou trigo, ou então produzidas sem lúpulo (*beers "which are not made from both malted barley and hops but are*



instead made from substitutes for malted barley (such as sorghum, rice, or wheat) or are made without hops).

Conforme decisão do TTB de 7-7-2008, esse tipo de bebida (com exclusão do saquê) não se inclui na definição de *bebida de malte* ("malt beverage"), pois, de acordo com atos normativos do FDA, são classificadas como espécies de "vinho". Essa a razão pela qual não estão sujeitas às regras de rotulagem específicas estabelecidas pelo TTB²².

Logo, essas outras cervejas – por não se incluírem na definição de cerveja "puro malte" – têm sua rotulagem regulada em ato próprio do FDA - *Food and Drug Administration*. Nessa linha, estão sujeitas ao *Code of Federal Regulations (CFR)*, título n. 21, que dispõem sobre a rotulagem de comidas em geral.

E, da página do sítio do próprio FDA, percebe-se que entre as exigências de rotulagem para tais tipos de cerveja não "puro malte" encontra-se a imposição da indicação de todos os ingredientes com as quais são feitas, incluindo os outros cereais utilizados na substituição do malte de cevada.

Nesse sentido, o regramento do FDA é claro quanto à necessidade de indicar, nos rótulos desses produtos, "**o nome comum ou usual de cada ingrediente**, se o produto é feito a partir de dois ou mais ingredientes, conforme ordem de predominância de peso (*"common or usual name of each ingredient if the product is made from two or more ingredients, in descending order of predominance by weigh"*). Daí ser **necessária a indicação**, "de maneira

22. Confira-se a seguinte informação colhida do sítio da agência reguladora americana (<https://www.fda.gov/food/newsevents/constituentupdates/ucm427359.htm>):

"December 22, 2014

The U.S. Food and Drug Administration is issuing final guidance to help manufacturers in labeling bottled or otherwise packaged beers that are subject to FDA's labeling laws and regulations. **The final guidance, which was issued in draft form in August 2009, follows a 2008 ruling by the Tobacco Tax and Trade Bureau (TTB) clarifying that certain beers that do not meet the definition of "malt beverages" are not subject to the labeling provisions of the Federal Alcohol Administration Act. Specifically, this refers to beers that are not made from both malted barley and hops but are instead made from substitutes for malted barley (such as sorghum, rice or wheat) or are made without hops. These beers are subject to the food labeling provisions of FDA laws and regulations.**

The guidance explains the requirements for such beers. As with other FDA regulated foods, mandatory information required on the labels of these non-malt beers include, among other things, a listing of ingredients in the product, a Nutrition Facts label, and the name of the source of any major food allergen present in the product. The guidance also clarifies that other requirements, such as the Government Health Warning Statement under the Alcoholic Beverage Labeling Act, continue to apply to these products.

As described in the 2009 draft guidance, FDA recognized that manufacturers of the beers covered by the TTB Ruling may need time to change their labels to comply with FDA's applicable laws and regulations. FDA exercised enforcement discretion and allowed manufacturers until January 1, 2012 to revise the labels on their non-malt beverage beers. FDA expects that all labels for these products now comply with all applicable laws and regulations.

In TTB Ruling 2008-3, dated July 7, 2008, TTB clarified that certain beers, which are not made from both malted barley and hops but are instead made from substitutes for malted barley (such as sorghum, rice, or wheat) or are made without hops, do not meet the definition of a "malt beverage" under the FAA Act. Accordingly, TTB stated in its Ruling that such products (other than sake, which is classified as a wine under the FAA Act), are not subject to the labeling, advertising, or other provisions of the TTB regulations promulgated under the FAA Act."



não taxativa”, **do uso de ingredientes como sorgo, água, arroz, fermento e melaço** (“*sorghum, water, rice, yeast, molasses*”).

Assim – ao contrário do sustentado pelo parecer técnico anexado pelo MPF (fls. 903/904) –, mesmo nos EUA, os fabricantes de cerveja “não puro malte”, a partir de 1º de janeiro de 2012, tiveram de se adaptar à regra do item 101.4 da CFR n. 21, com base na qual o *FDA* lhes exige a formulação de rótulos contendo a descrição de **todos os ingredientes das cervejas**. E a mesma disposição do *FDA*, via de regra, determina que o nome de cada ingrediente deverá ser específico, e não coletivo (genérico)²³.

Bem por isso, pelo menos desde 2012, no rótulo norte-americano da marca de cerveja mais conhecida nos EUA, a *Budweiser*, consta a informação de que, entre os

23. Veja-se o teor da legislação estrangeira, na língua original:

“TITLE 21--FOOD AND DRUGS

CHAPTER I--FOOD AND DRUG ADMINISTRATION

DEPARTMENT OF HEALTH AND HUMAN SERVICES

SUBCHAPTER B--FOOD FOR HUMAN CONSUMPTION

PART 101 -- FOOD LABELING

Subpart A--General Provisions

Sec. 101.4 Food; designation of ingredients.

(a)(1) Ingredients required to be declared on the label or labeling of a food, including foods that comply with standards of identity, except those ingredients exempted by 101.100, shall be listed by common or usual name in descending order of predominance by weight on either the principal display panel or the information panel in accordance with the provisions of 101.2, except that ingredients in dietary supplements that are listed in the nutrition label in accordance with 101.36 need not be repeated in the ingredient list. Paragraph (g) of this section describes the ingredient list on dietary supplement products.

(2) The descending order of predominance requirements of paragraph (a)(1) of this section do not apply to ingredients present in amounts of 2 percent or less by weight when a listing of these ingredients is placed at the end of the ingredient statement following an appropriate quantifying statement, e.g., “Contains _ percent or less of ___” or “Less than _ percent of ___.” The blank percentage within the quantifying statement shall be filled in with a threshold level of 2 percent, or, if desired, 1.5 percent, 1.0 percent, or 0.5 percent, as appropriate. No ingredient to which the quantifying phrase applies may be present in an amount greater than the stated threshold.

(b) The name of an ingredient shall be a specific name and not a collective (generic) name, except that:

(1) Spices, flavorings, colorings and chemical preservatives shall be declared according to the provisions of 101.22.

(2) An ingredient which itself contains two or more ingredients and which has an established common or usual name, conforms to a standard established pursuant to the Meat Inspection or Poultry Products Inspection Acts by the U.S. Department of Agriculture, or conforms to a definition and standard of identity established pursuant to section 401 of the Federal Food, Drug, and Cosmetic Act, shall be designated in the statement of ingredients on the label of such food by either of the following alternatives:

(i) By declaring the established common or usual name of the ingredient followed by a parenthetical listing of all ingredients contained therein in descending order of predominance except that, if the ingredient is a food subject to a definition and standard of identity established in subchapter B of this chapter that has specific labeling provisions for optional ingredients, optional ingredients may be declared within the parenthetical listing in accordance with those provisions.

(ii) By incorporating into the statement of ingredients in descending order of predominance in the finished food, the common or usual name of every component of the ingredient without listing the ingredient itself.

(...)





ingredientes da bebida está o **arroz** ("rice").

Porém, se embora entre as requerentes figure a empresa proprietária da *Budweiser*, é de se estranhar que aquela mesma informação siga sonogada dos rótulos dirigidos aos consumidores brasileiros da mesma cerveja, sobretudo quando o CDC já entrara em vigor nos idos de 1990.

De outro lado, no âmbito da União Europeia, sabe-se que cada país ainda conserva autonomia para definir a rotulagem de cervejas. Assim, alguns mandam identificar todos os ingredientes, outros não.

Todavia, recente relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho, datado de 2017 (disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017DC0058&qid=1495486953352&from=PT>), em atenção aos interesses dos consumidores europeus, já sugere tornar obrigatório, em toda a União Europeia, a indicação de todos os ingredientes nos rótulos das bebidas alcoólicas. Confira-se:

5. CONHECIMENTOS E INTERESSE DOS CONSUMIDORES

....

No passado, os setores económicos em causa manifestaram a sua oposição a um regime de rotulagem obrigatória. Hoje em dia, porém, o setor reconhece o direito dos consumidores de saber o que estão a beber. Nessa base, tem surgido um número crescente de iniciativas voluntárias que visam proporcionar aos consumidores informações sobre os ingredientes, o valor energético ou a declaração nutricional completa das bebidas alcoólicas e dar resposta às expectativas dos consumidores quanto à obtenção de mais informações sobre as bebidas que consomem. Inicialmente, tais informações estavam acessíveis sobretudo através das novas tecnologias de informação e comunicação. No entanto, de acordo com informações provenientes do setor, é expectável que passem a estar cada vez mais disponíveis nos próprios rótulos.

Face à falta de medidas legais neste domínio, alguns Estados-Membros adotaram regras nacionais exigindo a indicação de alguns ingredientes para determinadas bebidas alcoólicas. Embora as disposições relativas à declaração nutricional estejam plenamente harmonizadas, alguns Estados-Membros estão também a notificar medidas nacionais relativas à declaração nutricional no caso das bebidas alcoólicas. Estas iniciativas nacionais contribuem para um maior risco de fragmentação do mercado. **A lista dos ingredientes e a declaração nutricional são elementos de informação essenciais que ajudam os consumidores a fazer escolhas mais informadas e mais saudáveis.** As isenções respeitantes à lista de ingredientes e à declaração nutricional aplicáveis a alguns alimentos abrangem, principalmente, produtos constituídos por um único ingrediente, cujo nome é suficiente para informar os consumidores sobre o respectivo conteúdo, como o sal, os frutos e os produtos hortícolas. No entanto, **no caso das bebidas alcoólicas não se pode presumir que os consumidores têm necessariamente conhecimento dos diversos ingredientes geralmente utilizados no processo de produção e do seu valor nutritivo. Com base nas informações examinadas, a Comissão não encontrou razões objetivas que justifiquem a ausência de informações relativas aos ingredientes e informações nutricionais nas bebidas alcoólicas ou um tratamento diferenciado para determinadas bebidas alcoólicas, como os «alcopops».** Por conseguinte, nesta fase a Comissão não considera que seja necessário ou que exista um claro valor acrescentado em estabelecer uma definição específica de «alcopops» para efeitos de rotulagem. **O presente relatório mostra que o setor está cada vez mais preparado para responder às expectativas**



dos consumidores no que respeita a saberem o que estão a beber. Isto é demonstrado pela expansão das iniciativas voluntárias, concertadas ou independentes, desenvolvidas e implementadas pelo setor para fornecer aos consumidores informações sobre a lista de ingredientes, o valor energético e/ou a declaração nutricional completa, no rótulo ou por outras vias. Há que sublinhar, em particular, que um número crescente de bebidas alcoólicas presentes no mercado da UE já apresentam a declaração nutricional completa. Tendo em conta esta evolução recente, a Comissão considera que, como primeiro passo, se deve permitir um maior desenvolvimento das atuais iniciativas voluntárias que visam fornecer a lista dos ingredientes e a declaração nutricional. Por conseguinte, a Comissão convida a indústria a responder às expectativas dos consumidores e a apresentar, no prazo de um ano a contar da adoção do presente relatório, uma proposta de autorregulação que abranja todo o setor das bebidas alcoólicas. A Comissão avaliará a proposta da indústria. Se a Comissão considerar insatisfatória a abordagem de autorregulação proposta pelo setor, lançará uma avaliação de impacto para examinar outras opções disponíveis: em conformidade com os princípios da iniciativa «legislar melhor», essa avaliação de impacto terá em conta as opções regulamentares e não regulamentares, nomeadamente no que diz respeito à prestação de informações sobre o valor energético das bebidas alcoólicas; tal avaliação analisará cuidadosamente o impacto das diferentes opções ao nível do mercado interno, dos setores económicos em causa, das necessidades dos consumidores e da utilização efetiva das informações, assim como do comércio internacional.

Ou seja, mesmo na União Europeia, cujo Parlamento só intervém em assuntos nacionais quando estritamente necessário (*princípio da subsidiariedade*), já há tanto pressão quanto estudos favoráveis à adoção de medidas legislativas para garantir o direito dos consumidores à informação sobre todos os ingredientes que compõem as cervejas.

No **Brasil**, portanto, **onde já há legislação a impor a obrigação de incluir no rótulo informações quanto aos ingredientes das cervejas desde 1990**, nada justifica a negligência e a resistência das empresas fabricantes da bebida, tampouco do órgão executivo de fiscalização setorial.

Certo, as empresas requeridas defendem ser desproporcional esse tipo de rotulagem. Dizem que a identificação específica, no rótulo das cervejas, do(s) ingrediente(s) utilizado(s) como adjunto cervejeiro impossibilitaria a mutabilidade que caracteriza tal adjunto, pois seria absurda a mudança de rotulagem sempre que houvesse alteração da composição do adjunto.

Logo se vê, essa linha de raciocínio, além de revelar a má-vontade de cumprir a legislação, ainda vai de encontro ao argumento da própria defesa, segundo a qual os adjuntos cervejeiros seriam um “ingrediente composto” que, nem por isso, implicaria déficit de informação ao consumidor. Afinal, por intermédio do argumento ora rebatido, as próprias requeridas admitem a “mutabilidade” da elaboração de cada receita de adjunto cervejeiro, o que implica incertezas e dúvidas por parte do consumidor.

De qualquer modo, todavia, esse tipo de alegação não serve para escusar o descumprimento da legislação em vigor. Afinal, além de preponderar o direito fundamental dos consumidores à informação, os obstáculos levantados pelas empresas são facilmente contornáveis pela adoção de determinados padrões gráficos de rotulagem que reflitam a “mutabilidade” ou “sazonalidade” que caracteriza o adjunto cervejeiro. Assim, por exemplo, se na fabricação de um lote de cerveja o adjunto cervejeiro escolhido foi o milho, pode-se utilizar



tipo de rótulo que faça menção a tal cereal; se o arroz, *idem*; e se veio com arroz e milho, um terceiro tipo de rótulo poderá ser inserido nas máquinas. Sem maiores complicações.

Afinal, a “mutabilidade” na elaboração do adjunto cervejeiro é algo bem mais complexo que a simples encomenda antecipada de alguns rótulos com padrões gráficos que a reflitam.

E não será este Juízo que irá interferir na criatividade das empresas quanto à escolha do processo de rotulagem de seus produtos. O que se busca é simplesmente garantir que o direito à informação dos consumidores seja devidamente atendido, a despeito das alegadas, mas contornáveis dificuldades aventadas pelas fabricantes.

Já quanto à data do início do cumprimento desta sentença, tenho por bem fixar o prazo de 120 dias, até para que as empresas possam readequar seu processo de rotulagem, além de aproveitar, somente nesse período, os rótulos que ainda estejam em descompasso com a legislação.

Por fim, cabe analisar o pedido formulado contra a União.

O MPF imputa à União negligência quanto à fiscalização da inclusão, nos rótulos de cervejas, das informações ora reputadas necessárias.

De fato, nos termos a Lei 8.918/94, compete ao próprio Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento o exercício da atividade de padronização e fiscalização do comércio de bebidas (art. 2º, com redação da Lei 13.001/2014).

Porém, no caso, a própria União contrapõe-se ao mérito da tese ministerial, sob a errônea pressuposição de que não seria necessário identificar os cereais não malteados/maltados nos rótulos da cerveja. Segundo informação do Ministério da Agricultura, os preceitos normativos aplicáveis “não exigem a obrigatoriedade de informação dos componentes dos adjuntos cervejeiros, uma vez que sua definição abarca os **cereais não malteados** aptos ao consumo humano” (fl. 33).

Nada obstante, assentou-se nesta sentença a interpretação legislativa diversa à adotada pela União na aplicação da legislação em vigor. Daí que, considerado o **monopólio judicial da última palavra** em relação ao Direito objetivo, caberá aos órgãos federais competentes ajustarem os procedimentos observados na fiscalização da rotulagem das cervejas distribuídas ou comercializadas no país, de modo a se passar a exigir a devida inclusão de informações, claras, precisas e ostensivas acerca dos ingredientes que compõem tais cervejas, incluindo a especificação do nome dos cereais utilizados como adjunto cervejeiro.

Esse ajuste, aliás, concederá uniformização à atividade fiscalizatória federal, evitando o risco de que empresas não abrangidas pelos efeitos subjetivos da presente sentença possam, de alguma forma, beneficiar-se economicamente da errônea interpretação legislativa até então adotada por parte da União.

Nessa linha, disporá o Ministério da Agricultura do mesmo prazo de 120 dias para ajustar seu sistema fiscalizatório, em âmbito nacional, adequando-se à presente interpretação judicial e vinculativa da legislação em vigor, sem prejuízo da eventual edição de algum ato normativo interno que vise a corrigir e a padronizar a atuação dos agentes públicos envolvidos



na fiscalização da rotulagem das cervejas.

Aliás, as requeridas até anexaram os documentos de fls. 951/959, segundo os quais o Ministério da Agricultura já prepara uma instrução normativa para tornar obrigatória, na rotulagem das bebidas, “todos os ingredientes” com as quais sejam produzidas.

Iniciativa que só confirma o acerto da presente sentença. Afinal, se a legislação em vigor dispensasse esse tipo de informação nos rótulos das cervejas, não se poderia estabelecer tal obrigação por meio de uma simples instrução normativa...

Logo, deverá a União, no prazo assinalado de 120 dias, demonstrar a tomada de providências voltadas à adequação ora determinada dos padrões fiscalizatórios do Ministério da Agricultura, sob pena de multa a ser definida. Algo que não se confunde com a eventual transformação deste Juízo em genérico corregedor de eventuais falhas episódicas ou circunstanciais da tarefa de fiscalização dos rótulos de cerveja.

III- DISPOSITIVO

Pelo exposto, **JULGO PARCIALMENTE PROCEDENTE O PEDIDO**, para: **(1)** nos termos do Código de Defesa do Consumidor - CDC (artigo 6º, III, e artigo 31) e do Anexo ao Decreto 6.871/2009 (artigo 11, VII, combinado com o parágrafo único), **declarar a existência de relação jurídico-normativa que obriga** a inclusão de informações, claras, precisas e ostensivas sobre os ingredientes que compõem as cervejas distribuídas ou comercializadas no Brasil, incluindo a especificação acerca do nome dos cereais e matérias-primas utilizados como adjunto cervejeiro na substituição parcial do malte ou do extrato de malte de cevada; **(2)** na forma do art. 11 da Lei 7.347/85, combinado com o art. 84 do CDC e o art. 497 do NCPC: **(2.a)** condenar as empresas requeridas em **obrigação de fazer** consistente na indicação, nos rótulos das cervejas que distribuam ou comercializem no Brasil, de informação clara, precisa e ostensiva quanto aos respectivos ingredientes, substituindo-se a genérica expressão “cereais não malteados/maltados” pela devida especificação do nome dos cereais e matérias-primas efetivamente utilizados como adjunto cervejeiro; **(2.b)** condenar a União, por meio do Ministério da Agricultura, à **obrigação de fazer** consistente no ajuste dos procedimentos de fiscalização da rotulagem das cervejas distribuídas ou comercializadas no país, a fim de adequarem-se à relação jurídico-normativa cuja existência se declarou no item (1), sem prejuízo da eventual edição de algum ato normativo interno que vise a padronizar e a uniformizar os procedimentos observados na fiscalização setorial, passando-se a exigir que a rotulagem de cervejas distribuídas ou comercializadas nos país se faça com a inclusão de informações claras, precisas e ostensivas sobre os ingredientes que compõem a bebida, incluindo a especificação acerca do nome dos cereais e matérias-primas utilizados como adjunto cervejeiro.

A obrigação de fazer mencionadas nos itens (2.a e 2.b) terá início em até 120 (cento e vinte) dias, contados da data de intimação da presente, dispensada a substituição de rótulos das cervejas anteriormente produzidas. Em caso de descumprimento da obrigação de fazer referida no item (2.1), cada uma das empresas requeridas incorrerá em multa diária ora



arbitrada no valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais), verba a ser destinada ao Fundo de Defesa dos Direitos Difusos.

Deverá a União, no prazo assinalado, demonstrar a tomada de providências voltadas à adequação e uniformização ora determinadas quanto aos padrões fiscalizatórios do Ministério da Agricultura, sob pena de multa a ser oportunamente definida.

Considerada a sucumbência mínima do MPF, bem como o fato de que a isenção de honorários prevista no art. 18 da Lei 7.347/85 só se aplica em favor da entidade autora da ACP, condeno o polo passivo, *pro rata*, ao pagamento de honorários ora fixados em 15% (quinze por cento) do valor corrigido da causa, verba a ser destinada ao Fundo de Defesa dos Direitos Difusos.

Sem remessa necessária (NCPC, art. 496, § 3º, I).

Sentença dotada de aplicabilidade imediata. Eventual recurso apelatório interposto contra ela não contará com efeito suspensivo (art. 14 da Lei 7.347/85).

Comunique-se a prolação da presente sentença ao ilustre relator do agravo de instrumento interposto pelo MPF.

R. P. I.

Goiânia, 19 de fevereiro de 2018.

JULIANO TAVEIRA BERNARDES
Juiz Federal da 4ª Vara