

## **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 7.859 MINAS GERAIS**

|                       |                                                                                       |
|-----------------------|---------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>RELATOR</b>        | <b>: MIN. CRISTIANO ZANIN</b>                                                         |
| <b>REQTE.(S)</b>      | <b>: ASSOCIACAO BRASILEIRA DA INDUSTRIA DE<br/>PRODUTOS PARA ANIMAIS DE ESTIMACAO</b> |
| <b>ADV.(A/S)</b>      | <b>: CLAUDIA HORTA DE QUEIROZ</b>                                                     |
| <b>INTDO.(A/S)</b>    | <b>: ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MINAS<br/>GERAIS</b>                         |
| <b>PROC.(A/S)(ES)</b> | <b>: PROCURADOR-GERAL DA ASSEMBLEIA<br/>LEGISLATIVA DO ESTADO DE MINAS GERAIS</b>     |
| <b>INTDO.(A/S)</b>    | <b>: GOVERNADOR DO ESTADO DE MINAS GERAIS</b>                                         |
| <b>PROC.(A/S)(ES)</b> | <b>: ADVOGADO-GERAL DO ESTADO DE MINAS<br/>GERAIS</b>                                 |

### **VOTO-VOGAL**

#### **A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA:**

1. Ação direta de inconstitucionalidade, com requerimento de medida cautelar, que tem por objeto o art. 2º-B da Lei estadual n. 22.231/2016, acrescido pela Lei estadual n. 25.414/2025, ambas de Minas Gerais. Dispõe-se na norma impugnada:

*“Art. 2º-B – Nas embalagens dos produtos fabricados no Estado voltados para animais, deverão constar informações sobre os canais públicos de comunicação aptos a receber e encaminhar denúncias relacionadas a maus-tratos contra animais”.*

2. A Assembleia Legislativa de Minas Gerais, nas informações prestadas, defendeu *“a compatibilidade formal e material do art. 2º-B, da Lei nº 22.231/2016, do Estado de Minas Gerais, com a Constituição Federal de 1988”* (fl. 22, e-doc. 19).

3. Em informações, o Governador de Minas Gerais pugnou *“pela improcedência total dos pedidos especificados na exordial”* (fl. 4, e-doc. 22).

4. A Advocacia-Geral da União manifestou-se pela procedência do pedido:

*“Comércio interestadual. Lei Estadual nº 25.414/2025, de*

*Minas Gerais, que acrescenta o art. 2º-B à Lei Estadual nº 22.231/2016. Obrigatoriedade de inclusão, nas embalagens de produtos destinados a animais, de informações sobre canais de denúncia de maus-tratos. Mérito. Competência privativa da União para legislar sobre comércio interestadual e normas gerais de rotulagem de produtos (art. 22, VIII, da CF). Legislação federal (Lei nº 6.198/74; Dec. nº 12.031/24; Decreto-Lei nº 467/69; Dec. nº 5.053/04) disciplina de forma exaustiva os requisitos obrigatórios de rotulagem de produtos de uso veterinário e destinados à alimentação animal. Norma estadual cria exigência suplementar não prevista em lei federal, configurando usurpação da competência da União. Manifestação pela procedência do pedido” (fl. 1, e-doc. 25).*

5. A Procuradoria-Geral da República opinou pela procedência do pedido:

*“Ação direta de inconstitucionalidade. Art. 2º-B da Lei n. 22.231, de 20.07.2016, de Minas Gerais, acrescentado pela Lei estadual n. 25.414, de 31.07.2025. Obrigatoriedade de inclusão, nas embalagens de produtos destinados a animais, de informações sobre canais de denúncia de maus-tratos. Competência legislativa privativa da União para dispor sobre comércio exterior e interestadual e para estabelecer normas gerais de rotulagem de produtos (arts. 22, VIII, e 24, § 1º, da Constituição). Parecer por que o pedido seja julgado procedente” (fl. 1, e-doc. 32).*

6. Nesta sessão virtual, o Relator, Ministro Cristiano Zanin, julgou procedente o pedido, nos termos da seguinte ementa:

*“Direito administrativo e outras matérias de direito público. Ação direta de inconstitucionalidade. Competência legislativa. Rotulagem de produtos para animais. Legislação estadual. Competência privativa da União. Inconstitucionalidade. Pedido procedente.*

*I. Caso em exame*

*1. Ação direta de inconstitucionalidade ajuizada por uma*

*associação da indústria de produtos para animais de estimação contra o art. 2º-B da Lei estadual n. 25.414/2025, de Minas Gerais. O dispositivo impugnado exige que as embalagens de produtos fabricados no estado, voltados para animais, contenham informações sobre canais públicos de comunicação aptos a receber e encaminhar denúncias relacionadas a maus-tratos contra animais.*

*II. Questão em discussão*

*2. A questão em discussão consiste em saber se lei estadual pode exigir informações específicas em rótulos de produtos fabricados em seu território, em face da repartição de competências legislativas entre União e Estados, especialmente no que tange à rotulagem de produtos e à livre circulação de mercadorias.*

*III. Razões de decidir*

*3. Compete privativamente à União legislar sobre comércio exterior e interestadual, conforme o art. 22, VIII, da Constituição Federal.*

*4. A Constituição Federal, em seu art. 24, V, estabelece a competência concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal para legislar sobre produção e consumo, cabendo à União estabelecer normas gerais e aos Estados exercer competência suplementar.*

*5. A União tem o papel de estabelecer regras uniformes sobre rotulagem de produtos para evitar que legislações estaduais distintas criem obstáculos à circulação de mercadorias no território nacional, garantindo a unidade econômica do país e a livre circulação de bens.*

*6. O Supremo Tribunal Federal já se manifestou pela impossibilidade de lei estadual impor a presença de informações obrigatórias em embalagens de produtos, quando a obrigação se refere a produtos comercializados no estado. A mesma razão de decidir se aplica a produtos fabricados no estado, em prol da uniformidade das exigências de rótulos e embalagens em todo o território nacional.*

*7. Existe legislação federal exaustiva que disciplina a rotulagem de produtos destinados a animais, como a Lei n. 6.198/1974 e o Decreto n. 12.031/2024, para alimentação animal, e o Decreto-Lei n. 467/1969 e o Decreto n. 5.053/2004, para produtos veterinários, que estabelecem de forma taxativa os elementos obrigatórios a constar nas*

*embalagens.*

*8. A existência de legislação federal abrangente e minuciosa restringe a competência suplementar dos Estados, impedindo-os de instituir requisitos adicionais para informações de embalagens e rotulagens que conflitem com o regime jurídico federal vigente.*

*IV. Dispositivo e tese*

*9. Pedido procedente.*

*Tese de julgamento: Lei estadual que impõe a presença de informações obrigatórias em rotulagem ou embalagem de produtos para animais fabricados em seu território é inconstitucional por invadir a competência da União para legislar sobre comércio interestadual, pois compromete a livre circulação de mercadorias”.*

7. Peço vênua ao Ministro Cristiano Zanin para divergir e julgar improcedente o pedido.

8. A presente ação direta de inconstitucionalidade tem por objeto norma estadual na qual se impõe a obrigação de constar dos rótulos de produtos fabricados em Minas Gerais destinados a animais informações sobre os canais públicos de comunicação para recebimento de denúncias sobre maus-tratos a animais.

Ao votar pela procedência do pedido, o Ministro Cristiano Zanin anotou que a norma mineira invadiria competência legislativa privativa da União sobre comércio interestadual (inc. VIII do art. 22 da Constituição da República).

Na fundamentação de seu voto, o Relator citou o decidido pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 750 (Relator o Ministro Gilmar Mendes, Plenário, DJe 9.3.2018), em que assentada a inconstitucionalidade de norma fluminense na qual se dispunha sobre a obrigatoriedade de informações nas embalagens de produtos alimentícios comercializados no Rio de

Janeiro. Esta a ementa desse julgado:

*“Ação Direta de Inconstitucionalidade. Repartição de competências. Lei 1.939, de 30 de dezembro de 2009, do Estado do Rio de Janeiro, que dispõe sobre a obrigatoriedade de informações nas embalagens dos produtos alimentícios comercializados no Estado do Rio de Janeiro. Alegação de ofensa aos artigos 22, VIII, e 24, V, da Constituição Federal. Ocorrência. Ausência de justificativa plausível que autorize restrições às embalagens de alimentos comercializados no Estado do Rio de Janeiro. Competência legislativa concorrente em direito do consumidor. Ausência. Predominância de interesse federal a evitar limitações ao mercado interestadual. Ação julgada parcialmente procedente”.*

9. Nesse precedente, fiquei vencida ao sustentar a possibilidade de o legislador estadual impor a obrigação de que constem certas informações no rótulo de produtos, sem que isso implique invasão da competência legislativa privativa da União sobre comércio interestadual. Consta do voto então proferido:

*“11. O art. 24, inc. V, da Constituição da República atribui, concorrentemente à União, aos Estados e ao Distrito Federal competência para legislar sobre ‘produção e consumo’. Nessa hipótese, como se sabe, cabe à União a edição de normas gerais sobre a matéria, ficando aos Estados e ao Distrito Federal o exercício de competência legislativa suplementar (art. 24, § 2º, da Constituição), afeiçoando a ‘legislação estadual às peculiaridades locais, de forma a superar a uniformização simétrica da legislação federal’ (HORTA, Raul Machado. Direito constitucional. 4 ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Del Rey, 2003. p. 356).*

*O art. 22, inc. VIII, da Constituição atribui privativamente à União competência para legislar sobre comércio interestadual. A competência legislativa privativa ‘é, por sua natureza, monopolística e concentrada no titular dessa competência’ (HORTA, Raul Machado. Direito constitucional. 4 ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Del Rey, 2003. p. 353), ao qual, todavia, permite-se delegar o regramento de*

questões específicas aos Estados (art. 22, parágrafo único, da Constituição da República).

Assim, duas são as questões postas nesta Ação Direta de Inconstitucionalidade: a) invasão de competência da União para editar normas gerais sobre produção e consumo (art. 24, inc. V, da Constituição); b) invasão de competência privativa da União para editar normas sobre comércio interestadual (art. 22, inc. VIII, da Constituição).

12. A Lei estadual n. 1.939/1991 dispõe 'sobre a obrigatoriedade de informações nas embalagens dos produtos alimentícios comercializados no Estado do Rio de Janeiro (...)'. O art. 2º dessa lei estatui que devem constar, dos rótulos ou embalagens de produtos alimentícios, diversos dados, dentre os quais informações sobre aditivos, a quantidade de calorias, indicação da ausência de conservantes e da forma de esterilização utilizada no acondicionamento ou embalagem.

Na presente Ação Direta de Inconstitucionalidade se impugnam os incisos II, III, e IV desse dispositivo legal:

'Art. 2º - Do rótulo ou embalagem dos produtos, a que se refere o artigo anterior, devem constar todas as informações sobre a composição do produto e, dentre elas, obrigatoriamente as seguintes: (...)'

II – informações sobre os aditivos e a quantidade de calorias, de proteínas, açúcar e gordura, inclusive os conservantes, corantes e aromatizantes;

III – indicação da ausência de conservantes, corantes e aromatizantes do uso de produtos para evitar ressecamento;

IV – Indicação da forma de esterilização utilizada no acondicionamento ou embalagem'.

Questiona-se, ainda, a validade jurídico-constitucional do art. 3º da Lei estadual n. 1.939/1991, pelo qual se determina a retirada de circulação dos produtos que não observem as determinações antes mencionadas e comina sanções administrativas aos estabelecimentos comerciais e industriais responsáveis:

*‘Art. 3º - A partir de 60 (sessenta) dias da data da publicação desta lei, os produtos que não contiverem em seus rótulos ou embalagens o exigido no artigo 2º acima, serão retirados de circulação, sob pena de apreensão pelo órgão competente da Secretaria de Estado de Saúde.*

*Parágrafo único – Além da apreensão de que trata este artigo, os estabelecimentos comerciais e industriais que não cumprirem o estabelecido nesta lei, ficarão sujeitos a multa de 500 (quinhentas) a 1000 UFERJ’s e cassação do alvará de funcionamento’.*

*O autor destaca a existência de lei nacional sobre a matéria (Decreto-Lei n. 986/1969), cujos arts. 10 a 23 tratam especificamente da rotulagem de produtos alimentícios. Havendo normas gerais editadas pela União sobre a matéria, competia ao Estado do Rio de Janeiro suplementar essa legislação (art. 24, § 2º, da Constituição), sendo-lhe vedado invadir competência legislativa privativa do ente federal.*

*13. O Plenário deste Supremo Tribunal analisou a constitucionalidade de disposições legais análogas. Na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 910 (Relator Ministro Maurício Corrêa, Tribunal Pleno, DJ 21.11.2003), este Supremo Tribunal declarou a inconstitucionalidade de lei do Estado do Rio de Janeiro que determinava que as bebidas comercializadas nessa unidade federativa contivessem ‘numeração em seus rótulos, tampinhas ou outra forma, para possibilitar maior controle de vendas, para efeito de arrecadação de impostos estaduais’.*

*O Ministro Relator argumentou, então, que, ‘em tema de comércio interestadual é clara a interferência operada pela norma impugnada, visto que notória a comercialização no Estado do Rio de Janeiro de bebidas provenientes de outros entes federados’.*

*Ressaltou, ainda, existência de ‘normas federais em vigor que fixam os dados e informações que devem obrigatoriamente constar dos rótulos de bebidas fabricadas ou comercializadas no território nacional (Lei 8918/94 e Decreto 2314/97), o que afasta a possibilidade de*

*atuação residual do Estado-membro quanto ao tema específico, havendo clara extrapolação da competência concorrente a que alude o inciso V do artigo 24 da Constituição Federal’:*

‘AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. OBRIGATORIEDADE DE INFORMAÇÕES EM EMBALAGENS DE BEBIDAS. COMÉRCIO INTERESTADUAL E INTERNACIONAL. EXISTÊNCIA DE LEGISLAÇÃO FEDERAL. ATUAÇÃO RESIDUAL DO ESTADO-MEMBRO. IMPOSSIBILIDADE. OFENSA AO ARTIGO 24, V, DA CF/88. ARTIGO 2º, DA LEI ESTADUAL 2089/93. FIXAÇÃO DE COMPETÊNCIA PARA REGULAMENTAR A MATÉRIA. SIMETRIA AO MODELO FEDERAL. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO GOVERNADOR DO ESTADO.

1. Rótulos de bebidas. Obrigatoriedade de informações. Existência de normas federais em vigor que fixam os dados e informações que devem constar dos rótulos de bebidas fabricadas ou comercializadas no território nacional. Impossibilidade de atuação residual do Estado-membro. Afronta ao artigo 24, V, da Constituição Federal. Precedentes. (...)

3. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da Lei 2089, de 12 de fevereiro de 1993, do Estado do Rio de Janeiro’.

14. Todavia, em acórdãos mais recentes, este Supremo Tribunal tem prestigiado a competência legislativa suplementar dos Estados e do Distrito Federal na edição de normas que objetivam a proteção e informação dos consumidores.

No julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.832 (Relator Ministro Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, DJe 20.6.2008), acompanhei o Ministro Relator assentando a constitucionalidade de norma do Estado do Paraná que estabeleceu a obrigatoriedade ‘de informação, nos rótulos das embalagens de café comercializado no Paraná, da porcentagem de cada espécie vegetal de que se compõe o produto’.

*Naquele julgamento, o Plenário deste Supremo Tribunal afastou o argumento de ter havido invasão da competência privativa da União para legislar sobre comércio interestadual, ao entendimento de que ‘o ato normativo impugnado tão somente visou à proteção ao consumidor, informando-o sobre as características de produtos comercializados no Estado do Paraná’.*

*Destacou-se, ademais, que ‘o artigo 24, V, da Constituição, atribui competência concorrente à União, Estados e ao Distrito Federal para legislar sobre a produção e o consumo’. Confira-se a ementa do acórdão:*

‘DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. ADI CONTRA LEI PARANAENSE 13.519, DE 8 DE ABRIL DE 2002, QUE ESTABELECE OBRIGATORIEDADE DE INFORMAÇÃO, CONFORME ESPECIFICA, NOS RÓTULOS DE EMBALAGENS DE CAFÉ COMERCIALIZADO NO PARANÁ. ALEGAÇÃO DE OFENSA AOS ARTS. 22, I e VIII, 170, CAPUT, IV, E PARÁGRAFO ÚNICO, E 174 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. PROTEÇÃO AO CONSUMIDOR. OFENSA INDIRETA. AÇÃO JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE.

*I – Não há usurpação de competência da União para legislar sobre direito comercial e comércio interestadual porque o ato normativo impugnado buscou, tão-somente, assegurar a proteção ao consumidor.*

*II – Precedente deste Tribunal (ADI 1.980, Rel. Min. Sydney Sanches) no sentido de que não invade esfera de competência da União, para legislar sobre normas gerais, lei paranaense que assegura ao consumidor o direito de obter informações sobre produtos combustíveis. (...)*

*V – Ação julgada parcialmente procedente apenas no ponto em que a lei impugnada estende os seus efeitos a outras unidades da Federação’.*

*O prestígio a normas estaduais que buscam assegurar o direito à*

*informação do consumidor também foi manifestado em precedente deste Supremo Tribunal sobre norma estadual que assegurava o direito de obter informações sobre combustíveis:*

*‘INCONSTITUCIONALIDADE. Ação direta. Lei nº 12.420/99, do Estado do Paraná. Consumo. Comercialização de combustíveis no Estado. Consumidor. Direito de obter informações sobre a natureza, procedência e qualidade dos produtos. Proibição de revenda em postos com marca e identificação visual de outra distribuidora. Prevenção de publicidade enganosa. Sanções administrativas. Admissibilidade. Inexistência de ofensa aos arts. 22, incs. I, IV e XII, 170, incs. IV, 177, §§ 1º e 2º, e 238, todos da CF. Ação julgada improcedente. Aplicação dos arts. 24, incs. V e VIII, cc. § 2º, e 170, inc. V, da CF. É constitucional a Lei nº 12.420, de 13 de janeiro de 1999, do Estado do Paraná, que assegura ao consumidor o direito de obter informações sobre a natureza, procedência e qualidade de produtos combustíveis comercializados nos postos revendedores do Estado’. (ADI 1.980, Relator Ministro Cezar Peluso, Tribunal Pleno, DJe 7.8.2009)*

*15. Registre-se que, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.730 (de minha relatoria, Tribunal Pleno, DJe 28.5.2010), reputei constitucional norma do Estado de Santa Catarina que, ao criar programa de assistência aos portadores de doença celíaca, determinou aos supermercados e hipermercados que expusessem aos consumidores, em um mesmo local ou gôndola, ‘todos os produtos alimentícios especialmente elaborados sem a utilização de glúten’.*

*Segundo entendimento manifestado quando do julgamento daquela ação, a norma foi editada pelo Estado de Santa Catarina nos limites da competência concorrente para legislar sobre consumo e proteção e defesa da saúde:*

*‘AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.*

*LEI N. 12.385/2002, DO ESTADO DE SANTA CATARINA QUE CRIA O PROGRAMA DE ASSISTÊNCIA ÀS PESSOAS PORTADORAS DA DOENÇA CELÍACA E ALTERA AS ATRIBUIÇÕES DE SECRETARIAS ESTADUAIS. VÍCIO FORMAL. AÇÃO JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE. (...)*

*3. A forma de apresentação dos produtos elaborados sem a utilização de glúten está relacionada com a competência concorrente do Estado para legislar sobre consumo, proteção e defesa da saúde. Art. 24, inc. V e XII, da Constituição da República. Precedentes.*

*4. Ação julgada parcialmente procedente’.*

*16. Com base na mais recente orientação do Supremo Tribunal Federal, constata-se que, ao editar as normas impugnadas nesta Ação Direta de Inconstitucionalidade, o Estado do Rio de Janeiro não invadiu competência privativa da União para legislar sobre comércio interestadual, tampouco usurpou a competência do ente federal para editar normas gerais sobre produção e consumo.*

*17. Pelo exposto, voto no sentido de julgar improcedente o pedido”.*

**10.** Esses fundamentos evidenciam não haver inconstitucionalidade no art. 2º-B da Lei estadual n. 22.231/2016, acrescido pela Lei estadual n. 25.414/2025, ambas de Minas Gerais.

Na norma impugnada, não se dispõe sobre comércio interestadual, mas sobre a inserção de informações de interesse público nos rótulos de produtos voltados ao consumo animal.

Considerando-se que o dispositivo tem sua aplicação expressamente restrita aos produtos fabricados em Minas Gerais, não se tem demonstrado como a disposição legal poderia, ainda que indiretamente, interferir no comércio interestadual.

O legislador mineiro atuou nos limites de sua competência para dispor sobre produção e consumo e sobre proteção da fauna e do meio ambiente (incs. V e VI do art. 24 da Constituição).

**11.** Não se tem configurada, ademais, limitação desproporcional ou irrazoável da livre iniciativa, tratando-se a exigência legal de mera inclusão de informações de interesse público no rótulo de produtos visando à garantia do bem estar animal.

Enfatize-se que *“a livre iniciativa não impede a regulamentação das atividades econômicas pelo Estado, especialmente quando esta se mostra indispensável para resguardo de outros valores prestigiados pela Constituição, como a dignidade da pessoa humana, a valorização do trabalho humano, a livre concorrência, a função social da propriedade, a defesa do consumidor e do meio ambiente e a busca do pleno emprego”* (ADI n. 6.137, Relatora a Ministra Cármen Lúcia, Plenário, DJe 14.6.2023).

**12.** Pelo exposto, reiterando as vênias ao Relator, **voto no sentido de julgar improcedente a presente ação direta de inconstitucionalidade, assentando a constitucionalidade do art. 2º-B da Lei estadual n. 22.231/2016, acrescido pela Lei estadual n. 25.414/2025, ambas de Minas Gerais.**