

## A COMPETÊNCIA DOS ESTADOS-MEMBROS PARA LEGISLAR SOBRE ROTULAGEM DE PRODUTOS: LIMITES E POSSIBILIDADES A PARTIR DA JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

## THE MEMBER STATES LEGISLATIVE POWER ON PRODUCT LABELING: LIMITS AND POSSIBILITIES BASED ON THE SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL CASE LAW

Recebido em 31.10.2024

Aprovado em 11.02.2025

**Carlos Fernando Lampert Rocha<sup>1</sup>**

### RESUMO

A Federação, como forma de estado que preconiza a distribuição do poder político em determinado território, tem por desafio compatibilizar a uniformidade de tratamento normativo nacional com o reconhecimento de autonomia aos entes periféricos para legislar sobre matérias de interesse regional ou local. No Brasil, o sistema de repartição de competências positivado na Constituição Federal de 1988 é caracterizado pela concentração do poder político na esfera federal. Além disso, a interpretação judicial dos conflitos federativos tende a privilegiar a centralização, em prejuízo do exercício de competências legislativas por Estados e municípios. No entanto, alguns temas suscitam controvérsias na jurisprudência, como a possibilidade de os entes subnacionais editarem leis que versem sobre rotulagem de produtos. As mudanças de entendimento no âmbito do Supremo Tribunal Federal decorrem da falta de critérios racionais nas atividades de qualificação das leis e de solução de conflitos de competência, tornando-se necessário analisar a fundamentação adotada em cada julgado a fim de definir os espaços legítimos para atuação legislativa dos Estados-membros sobre a matéria.

**PALAVRAS-CHAVE:** Estado federal; Competências legislativas; Rotulagem; Qualificação das leis.

### ABSTRACT

The Federation, as a form of state that advocates the distribution of political power in a given territory, faces the challenge of reconciling between uniform national normative treatment and recognition of autonomy for peripheral entities to legislate on matters of regional or local interest. In Brazil, the system of division of powers enshrined in the 1988 Federal Constitution is characterized by the concentration of political power at the federal level.

<sup>1</sup> Especialista em Direito Legislativo pelo Instituto de Direito Público. Graduado em Direito pela UFRGS. Orcid: <https://orcid.org/0009-0006-3772-9112>. E-mail: fernando.lrocha@hotmail.com.

Furthermore, judicial interpretation of federative conflicts tends to favor centralization, prejudicing the exercise of legislative powers by States and municipalities. However, certain issues raise controversy in case law, such as the possibility of subnational entities enacting laws that concern product labeling. Shifts in understanding within the Federal Supreme Court result from the lack of rational criteria in the activities of qualifying laws and resolving conflicts of competence, making it necessary to analyze the reasoning adopted in each ruling to define the legitimate scope for legislative action by member states on this matter.

**KEYWORDS:** Federal state; Legislative competences; Labeling; Qualification of Laws.

## 1. INTRODUÇÃO

Ao longo dos anos, o Supremo Tribunal Federal – STF vem adotando posicionamentos divergentes em relação à possibilidade de os Estados editarem leis que estabelecem requisitos específicos de rotulagem de produtos fabricados e comercializados nos respectivos territórios.

Com efeito, em curtos períodos, a jurisprudência oscilou entre, de um lado, o reconhecimento da competência da União para legislar sobre comércio interestadual e/ou para dispor sobre normas gerais em sede de competência concorrente e, de outro, a possibilidade de exercício da competência suplementar dos Estados.

Nesse cenário, este trabalho tem como objetivo identificar qual é o entendimento atual do STF acerca do conflito federativo em questão, investigando a razão para as frequentes mudanças de orientação jurisprudencial e os limites impostos à atuação legislativa estadual sobre a matéria.

Para tanto, o artigo está estruturado em cinco seções. Após a contextualização da temática nesta introdução, a segunda seção trata de conceitos teóricos sobre a federação e do modelo de repartição de competências legislativas adotado pela Constituição Federal de 1988.

A terceira seção apresenta levantamento empírico dos julgamentos colegiados proferidos pelo STF entre outubro de 1988<sup>2</sup> e julho de 2023 acerca de rotulagem, retratando não só o objeto e resultado das respectivas ações, mas também os fundamentos utilizados pelos ministros para embasar as conclusões de cada acórdão. Essa pesquisa foi realizada no site do STF mediante utilização das

<sup>2</sup> O recorte temporal justifica-se na medida em que a Constituição de 1988 estabelece os limites para o exercício das competências legislativas pelos entes federativos e, portanto, constitui o parâmetro de aferição da constitucionalidade das leis editadas pelos entes subnacionais.

expressões “rotulagem”, “rótulos”, “embalagens” e “comércio interestadual”, que contemplam a totalidade de julgados no período.

A quarta seção analisa os motivos que influenciaram a mutação da jurisprudência e, a partir da análise dos julgados, propõe parâmetros que devem ser levados em consideração pelos Estados-membros com o intuito de resguardar a constitucionalidade de leis que determinam a inserção de informações ou mensagens em rótulos e embalagens de produtos.

Por fim, a última seção veicula as considerações finais, retomando os argumentos utilizados no desenvolvimento do artigo e apontando conclusões que possam contribuir para a segurança da produção legislativa subnacional.

## 2. FEDERAÇÃO E REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS NA CONSTITUIÇÃO

A federação é forma de estado caracterizada pela distribuição espacial do poder, na qual o ente central e os entes periféricos compartilham a capacidade de adotar decisões políticas sobre um mesmo território, nos limites fixados por uma Constituição. Etimologicamente, federação remonta ao latim *foedus* ou *foederis*, que significa pacto ou aliança (CARRAZA, 2012, p. 146).

Trata-se, portanto, de modalidade de estado composto, em que: 1) o Estado Federal é o todo, com personalidade jurídica de Direito Público Internacional; 2) a União corresponde à entidade federal (central), autônoma em relação aos Estados-membros e dotada de personalidade jurídica de Direito Público interno; e 3) os Estados-membros são entidades federativas componentes, dotadas de autonomia e de personalidade jurídica de Direito Público interno (SILVA, 2005, p. 100).

A diversidade de experiências federativas pelo mundo dificulta assinalar os elementos característicos dessa forma de estado (LOPES FILHO, 2019, p. 45-46). Entretanto, existe consenso doutrinário no sentido de que a autonomia é requisito indissociável do estado federal, uma vez que traduz a capacidade para expedição de normas que organizam, preenchem e desenvolvem o ordenamento jurídico dos entes públicos (HORTA, 1999, p. 374).

Destaca-se que, apesar de pressupor autonomia e descentralização (ou não centralização<sup>3</sup>), a federação, por influência do federalismo<sup>4</sup>, contempla a ideia de unidade, voltada à coesão e integração das unidades autônomas em prol de objetivos comuns.

Acerca do tema, leciona Bercovici:

Em nenhuma concepção doutrinária o federalismo é entendido como oposto à unidade do Estado. Pelo contrário, o objetivo do federalismo é a unidade, respeitando e assimilando a pluralidade. Nem poderia ser diferente, afinal a unidade está na essência da organização estatal. Para garantir a unidade (fim), o Estado possui determinada forma de organização (meio), mais ou menos centralizada. Todo Estado, inclusive o federal, neste sentido é unitário, pois tem como um de seus objetivos a busca da unidade. A autonomia não se opõe à unidade, mas à centralização em determinados órgãos ou setores do Estado. Nesse sentido, num Estado federal a unidade é o resultado de um processo de integração, em que a autonomia não se limita a ser um objeto passivo (garantia), mas é, essencialmente, sujeito ativo na formação desta unidade estatal (participação). (BERCOVICI, 2004, P. 9-10)

Unidade e diversidade são princípios que informam o estado federal e que convivem em situação de constante tensionamento em face da necessidade de preservação de uniformidade nacional e da existência de características regionais e locais aptas a receber tratamento peculiar.

Nessa perspectiva, o grande desafio da organização federativa encontra-se na formulação do sistema constitucional de distribuição de competências, pois tais regras definem o alcance da atuação normativa de cada ente federativo. Segundo Horta (1999, p. 306), “a decisão a respeito da repartição de competências condiciona a fisionomia do Estado Federal, para determinar os graus de centralização e de descentralização do poder federal”.

<sup>3</sup> Araújo (2010, p. 533-535), em referência ao entendimento de Daniel Elazar, sustenta que “descentralização” diz respeito a “retirar do centro” e, assim, não é elemento distintivo da organização federativa, até porque existem Estados descentralizados não federais, como a Espanha. Logo, o mais adequado seria o emprego do termo “não centralização” para caracterizar o Estado Federal. Contudo, o autor afirma que é comum o uso da expressão “descentralização” como sinônimo de “não centralização”.

<sup>4</sup> Para fins deste trabalho, federação e federalismo são conceitos distintos. Federação diz respeito a aspectos institucionais de organização estatal e distribuição espacial do poder; já o federalismo se refere a um tipo de comportamento, atitude ou vocação social baseado na ideia de diversidade na unidade (BERNARDES, 2010, p. 32).

No Brasil, a federação foi instituída pelo Decreto nº 1, de 15 de novembro de 1889, e, posteriormente, consagrada na Constituição de 1891, sob forte influência do modelo americano. Até o advento da Nova República, a trajetória institucional do estado federal brasileiro ficou marcada por avanços e retrocessos, alternando ciclos de centralização nos períodos autoritários (1930-1945<sup>5</sup> e 1964-1988) e de descentralização no curto período democrático (1946-1964).

A Constituição Federal de 1988 acolheu a forma federativa de estado, assegurando-lhe a natureza de cláusula pétrea (arts. 1º, 18 e 60, § 4º, I, CRFB), e, de forma inovadora, afirmou a autonomia municipal (arts. 29, 30 e 34, VII, CRFB).

Especificamente quanto à repartição de competências, o legislador constituinte tentou romper com a herança ditatorial e resgatar a autonomia dos entes subnacionais por meio da positivação de um esquema complexo, que adotou como referência padrões testados no Brasil e no exterior, sem criar modelo inédito (ALMEIDA, 2013).

Em resumo, o Texto Constitucional em vigor prevê competências materiais (ou executivas) e legislativas às unidades federadas, valendo-se de técnicas de repartição horizontal e vertical.

A repartição horizontal delineia competência exclusiva ou privativa “que só pode ser exercida unicamente pelo ente a quem foi atribuída e por nenhum outro” (BRAGA, 2021, p. 316). Na Constituição Federal de 1988, essa técnica apresenta-se sob a forma de poderes enumerados para a União (arts. 21 e 22, CRFB) e para os municípios (arts. 29 e 30, CRFB) e, em regra, de poderes remanescentes (ou residuais) para os Estados-membros (art. 25, § 1º, CRFB)<sup>6</sup>. O Distrito Federal, dada

<sup>5</sup> Camargo (2010, p. 203) assevera que, na breve vigência da Constituição de 1934 (1934-1937), “venceu a tendência centralizadora, ainda que resguardadas parcelas de autonomia estadual. E isso se observa, principalmente, pelo aumento considerável da área de competência da União.”

<sup>6</sup> Excepcionalmente, a Constituição Federal de 1988 enumera competências materiais e legislativas dos Estados: art. 18, § 4º (criação, incorporação, fusão e desmembramento de Municípios); art. 25, §§ 2º (exploração de gás canalizado) e 3º (criação de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões); art. 27, §§ 2º (fixação de subsídios dos Deputados Estaduais) e 4º; (iniciativa popular no processo legislativo estadual); art. 128, §§ 4º (destituição de Procuradores-Gerais do Ministério Público pela Assembleia Legislativa) e 5º (organização do Ministério Público estadual), dentre outras.

sua natureza híbrida, exerce as competências legislativas reservadas aos Estados e aos municípios (art. 32, § 1º, CRFB).

Contudo, por inspiração do direito alemão, a União pode delegar poderes aos Estados-membros para legislar sobre questões específicas nas matérias inseridas na sua competência privativa (art. 22, parágrafo único, CRFB).

A seu turno, a repartição horizontal institui áreas comuns de atuação, “prevendo papéis diferentes para cada qual na disciplina ou atuação em torno da mesma matéria” (BRAGA, 2021, p. 316). Manifestações dessa técnica constam na competência comum de todos os entes federativos (art. 23) e na competência concorrente entre a União, Estados e Distrito Federal (art. 24).

A competência concorrente constitui verdadeiro condomínio legislativo que garante atuação dos entes políticos em zonas não-cumulativas: a União fica limitada à elaboração de normas gerais; e os Estados e o Distrito Federal exercem a competência suplementar para preencher lacunas deixadas pela legislação federal (art. 24, §§ 1º e 2º, CRFB). Na ausência de normas gerais, os entes estaduais podem exercer competência legislativa plena (ou supletiva), cuja eficácia será suspensa com a superveniência da lei federal sobre normas gerais (art. 24, §§ 3º e 4º, CRFB). Os municípios, quanto não contemplados no regime de competência concorrente do art. 24, exercem competência para suplementar a legislação federal e a estadual no que couber (art. 30, II, CRFB).

Não obstante os desígnios do constituinte, o viés centralizador ainda se faz presente na Constituição Federal de 1988. O desequilíbrio federativo decorre não só do arranjo constitucional, que confere à União os assuntos de maior importância, mas também da interpretação realizada pelo Poder Judiciário, em especial pelo STF, ao realizar o controle de constitucionalidade de leis oriundas de Estados e municípios<sup>7</sup>. Para Arabi:

<sup>7</sup> Diversas pesquisas corroboram a hermenêutica centralizadora do STF, com a utilização de metodologias e campos específicos de análise: Anselmo (2006); Mello (2012); Camargo (2014); Dantas, Pedrosa e Pereira (2021). Em posição diversa, Glezer, Barbosa e Cadedo (2021) defendem que esse diagnóstico possui premissas metodológicas problemáticas. No entanto, embora a crítica possa ter alguma procedência, ela não invalida a constatação de que, por diversas vezes, o STF tende a escolher interpretações que favorecem a competência da União, mesmo havendo margem para decisões pró-descentralização.

[...] foram apontadas duas razões principais para tal distorção centralizadora, oportunamente abordadas: a própria engenharia constitucional brasileira (privilegiando, por exemplo, competências privativas e exclusivas da União em detrimento de competências concorrentes); e a postura interpretativa comumente adotada no momento de aplicação do direito (e aqui se refere especialmente ao Supremo Tribunal Federal, como guardião da Constituição), que tradicionalmente se inclina à prevalência das ações federais unitárias em detrimento das iniciativas locais. É dizer: além de a própria arquitetura constitucional já favorecer com maior vigor a União ao atribuir-lhe muito mais competências do que as distribuídas aos demais entes federativos, outro fator que acrescenta incertezas e distorções à equação disposta é a própria interpretação que o Supremo Tribunal Federal confere a tais dispositivos. (ARABI, 2019, p. 114)

Firmadas essas premissas, a seção subsequente passa a investigar qual é a postura adotada pelo STF em relação à legislação subnacional que trata de rotulagem de produtos.

### **3. JURISPRUDÊNCIA DO STF SOBRE ROTULAGEM DE PRODUTOS**

A definição do ente competente para legislar sobre rótulos de produtos traz em seu bojo um conflito federativo, consubstanciado na contraposição de regras de competência legislativa. De fato, em razão da ausência de regra expressa na Constituição Federal de 1988, é necessário identificar entre os dispositivos vigentes aqueles que mais se aproximam das questões abordadas nessa espécie de legislação.

Por um lado, as exigências de rotulagem podem ser inseridas na competência privativa da União para dispor sobre comércio interestadual (art. 22, VIII, CRFB). De outro, a matéria também é passível de subsunção na competência concorrente da União, Estados e Distrito Federal (art. 24, V, VI, VIII e XII, CRFB), por veicular normas que visam garantir o direito à saúde e informação do consumidor e, por vezes, a tutela do meio ambiente.

O enquadramento das leis de rotulagem na competência privativa ou concorrente gera repercussões relevantes ao poder legiferante dos entes federados. É que, em se tratando de competência privativa da União, os entes subnacionais

não possuem margem de atuação legislativa, ressalvado o caso de delegação legislativa de que trata o parágrafo único do art. 22, inexistente na hipótese. Desse modo, o eventual tratamento normativo do tema pelos entes periféricos incorreria em vício de inconstitucionalidade formal orgânica<sup>8</sup> por usurpação da competência do ente central.

Já o reconhecimento da competência concorrente, ainda que permita o exercício da competência suplementar por Estados e Distrito Federal, evoca a tormentosa delimitação do conceito de norma geral e suas relações com as normas específicas porventura editadas por Estados, Distrito Federal e Municípios (art. 24, §§ 1º e 2º, c/c art. 30, II, CRFB).

Nesse contexto, o STF, na qualidade de árbitro da Federação, foi instado a se manifestar acerca da competência legislativa sobre rotulagem de produtos em algumas ocasiões após o advento da Constituição vigente. A pesquisa identificou o total de 10 acórdãos, a seguir descritos em ordem cronológica.

O primeiro julgado consta na ADI nº 750-MC, ajuizada pelo Procurador-Geral da República contra a Lei nº 1.939, de 30 de dezembro de 1991, do Estado do Rio de Janeiro, que exigia a inclusão de informações sobre a composição de produtos alimentícios comercializados naquele estado.

Em julgamento realizado em 29.06.1992, o Plenário, de forma unânime, deferiu medida liminar para suspender dispositivos impugnados. No entanto, o voto do relator, Min. Octávio Gallotti, é pouco esclarecedor, visto que se limitou a afirmar a relevância do pedido, restando subentendida a violação à competência concorrente para legislar sobre produção e consumo (art. 24, V, CRFB) e à competência privativa da União para legislar sobre comércio interestadual (art. 22, VIII, CRFB).

<sup>8</sup> De acordo com Carvalho (2013, p. 404): “A inconstitucionalidade orgânica decorre da inobservância da regra de competência para a edição do ato, ou do vício de competência do órgão de que promana o ato normativo, como, por exemplo, a edição, pelo Estado-Membro, de lei em matéria penal, que viola a regra de competência privativa da União (art. 22, I, da Constituição Federal)”.

A matéria voltou a ser apreciada em 08.05.2003<sup>9</sup>, na ADI nº 2.656, proposta pelo Governador do Estado de Goiás em face da Lei nº 10.813, de 24 de maio de 2001, do Estado de São Paulo, que proibia a importação, extração, beneficiamento, comercialização, fabricação e instalação de produtos ou materiais contendo amianto, a partir de 1º de janeiro de 2005. Durante o período compreendido entre a data de entrada de publicação da lei e 1º de janeiro de 2005, o art. 7º da lei paulista obrigava as empresas que comercializassem ou fabricassem produtos com amianto a informar nas embalagens a existência do mineral e o risco de câncer em caso de inalação.<sup>10</sup>

Ao abordar a constitucionalidade desse dispositivo, o Plenário seguiu o voto do relator, Min. Maurício Corrêa, que declarou a inconstitucionalidade sob dois fundamentos: 1) usurpação à competência privativa da União para tratar sobre comércio interestadual, “ao impor aos comerciantes, inclusive de outros Estados, a aposição de rotulagem dita preventiva”; e 2) extração da competência concorrente para legislar sobre produção e consumo, porquanto a existência de norma federal<sup>11</sup> que estabelece os dados e informações que devem constar nos rótulos de produtos contendo amianto “afasta a possibilidade de atuação residual do Estado-membro quanto ao tema específico.”

No mesmo ano, o STF julgou a ADI nº 910, ajuizada pelo Procurador-Geral da República contra a Lei nº 2.089, de 12 fevereiro de 1993, que estabelecia “obrigatoriedade da numeração dos rótulos, tampinhas ou outra forma nas bebidas em geral comercializadas no Estado do Rio de Janeiro.” Em acórdão unânime, da lavra do min. Maurício Corrêa, o STF reconheceu a inconstitucionalidade da lei, sustentando, de maneira similar à ADI nº 2.656, a impossibilidade de atuação residual do Estado-membro diante da existência de normas federais em vigor – Lei

<sup>9</sup> Antes disso, no julgamento da ADI 910 MC, realizado em 21.10.1993, o pedido liminar não foi concedido diante da ausência de eficácia da legislação impugnada, de modo que não houve enfrentamento da questão constitucional.

<sup>10</sup> A obrigação de rotulagem, portanto, seria temporária e vigoria até 1º de janeiro de 2005, data a partir da qual ficaria proibida a fabricação e comercialização de produtos contendo amianto no Estado de São Paulo.

<sup>11</sup> Item 9 do Anexo 12 da Norma Regulamentadora de Segurança e Saúde do Trabalho nº 15, do Ministério do Trabalho.

nº 8.918, de 14 de julho de 1994, e Decreto nº 2.314, de 4 de setembro de 1997<sup>12</sup> – que previam os dados e informações que deveriam constar dos rótulos de bebidas fabricadas ou comercializadas no território nacional.

É oportuno apontar que, embora a ementa não tenha feito referência, o voto do relator afirmou que a matéria estava relacionada ao comércio interestadual:

A lei local impôs exigências a todas as bebidas comercializadas no âmbito do Estado do Rio de Janeiro, independentemente de sua procedência. Dessa forma, esses produtos, mesmo fabricados nos demais estados da federação ou ainda no exterior, deveriam trazer numeração específica em seus rótulos ou tampinhas para que pudessem ser comercializados naquele ente federado.

Parece-me que, de fato, está o Estado do Rio de Janeiro legislando em matéria de comércio interestadual e até mesmo internacional, pois, como se sabe, há uma grande parcela de importação de bebidas produzidas em outros países e que, para serem vendidas no Estado fluminense, estariam sujeitas à identificação numérica prevista.

Por sua vez, na ADI nº 3.645, proposta pelo Partido da Frente Liberal, foi questionada a Lei nº 14.861, de 26 de outubro de 2005, do Estado do Paraná, que regulamentava direito à informação quanto aos alimentos e ingredientes alimentares que contivessem ou fossem produzidos a partir de organismos geneticamente modificados. O art. 2º da referida lei previa que, na comercialização de alimentos e ingredientes alimentares destinados ao consumo humano ou animal, o rótulo dos produtos deveria disponibilizar ao consumidor informações sobre a presença de transgênicos, independente de percentual mínimo, e sobre a espécie doadora do gene.

Durante o julgamento, a Min. Ellen Gracie elucidou que o assunto havia sido disciplinado na esfera federal – art. 40 da Lei nº 11.105, de 24 de março de 2005; art. 91 do Decreto 5.591, de 22 de novembro de 2005; e art. 2º do Decreto nº 4.680, de 24 de abril de 2003 – para exigir informação acerca da natureza transgênica quando o produto indicar a presença de organismos geneticamente modificados acima de um por cento em sua composição. Assim, a relatora concluiu, seguida pelos demais ministros, que a lei estadual invadiu a competência concorrente da

<sup>12</sup> O Decreto 2.314/1997 foi posteriormente revogado pelo Decreto nº 6.871, de 4 de junho de 2009.

União para dispor sobre normas gerais sobre consumo e proteção e defesa da saúde:

Não resta dúvida de que, seja tratando sobre consumo (CF, art. 24, V), seja sobre proteção e defesa da saúde (CF, art. 24, XII), busca o Diploma estadual impugnado inaugurar uma regulamentação paralela e explicitamente contraposta à legislação federal vigente, suprimindo, no âmbito do indispensável dever de informação ao consumidor, a tolerância de até um por cento de transgenia acaso existente no produto ofertado. Esta oposição ao modelo federal foi abertamente declarada nas informações prestadas pelo Governador do Estado do Paraná. Apesar de politicamente legítima tal oposição, não poderia ela se converter em atividade legislativa praticada muito além dos limites impostos pela regra constitucional de competência concorrente suplementar de que dispõem os Estados.

[...]

No presente caso, da mesma forma, pretende-se a substituição – e não a suplementação – das regras federais que cuidam das exigências, procedimentos e penalidades relativos à rotulagem informativa de produtos transgênicos por norma estadual que dispõe sobre o tema de maneira igualmente abrangente. O legislador local extrapolou a autorização constitucional que, na sistemática da competência concorrente, objetiva o preenchimento de lacunas acaso verificadas na legislação federal.

Ressalvada a manifestação pontual do Min. Ricardo Lewandowski<sup>13</sup>, os votos da ADI nº 3.645 não fizeram menção à ocorrência de usurpação à competência privativa da União para legislar sobre comércio interestadual.

Como se vê, até então, todas as manifestações do STF sustentavam a inconstitucionalidade formal orgânica de leis estaduais de rotulagem, com fulcro na violação à competência do ente central para dispor sobre comércio interestadual e/ou para estabelecer normas gerais sobre produção e consumo.

Porém, em 2008, ocorreu uma virada jurisprudencial na ADI nº 2.832. A Confederação Nacional da Indústria impugnou a Lei nº 13.519, de 8 de abril de 2002, do Estado do Paraná, que: 1) estabelecia obrigatoriedade de informação, nos rótulos das embalagens de café comercializados no Estado, da porcentagem de cada espécie vegetal que compõe o produto (art. 1º, *caput*); 2) condicionava a

<sup>13</sup> “[...] dada a relevância da matéria e tendo em vista que esta questão dos organismos geneticamente modificados transcende o âmbito meramente local, ou seja, tem âmbito nacional e, quiçá, até internacional, porque pode afetar o comércio interestadual e o exterior, acompanho o voto de Vossa Excelência no sentido de julgar procedente a ação.”

produção de café a partir de grãos de espécies vegetais do gênero *Coffea* (art. 1º, § 1º); e 3) determinava a sua aplicação a todas as formas de café, puro ou misturado com outros alimentos, comercializado no Brasil (art. 2º).

O Min. Ricardo Lewandowski, relator da ação, rejeitou a alegação de ofensa à competência privativa para legislar sobre comércio interestadual e reconheceu a competência dos Estados-membros “[...] porque o ato impugnado tão-somente visou à proteção ao consumidor, informando-o sobre as características de produtos comercializados no Estado do Paraná.”

O único aspecto objeto de invalidação foi a expressão que condicionava a aplicação da lei a todo tipo de café destinado ao consumo humano “comercializado no Brasil”, pois, segundo os ministros, significaria estender seu alcance para outras unidades da Federação.

O Min. Joaquim Barbosa apresentou voto divergente em relação à constitucionalidade da utilização de grãos gênero *Coffea* (art. 1º, § 1º), porque restringia a circulação de bens e, assim, feria “o princípio federativo, ao criar obstáculos a produtos oriundos de outras unidades federativas”.

A tese sufragada pelos ministros não chegou a examinar a constitucionalidade da lei paranaense em face da competência concorrente da União para editar normas gerais, tampouco invocou a jurisprudência anterior para proceder o *overruling*.

Dessa forma, quanto às exigências de rotulagem propriamente ditas, o colegiado foi unânime no sentido de assegurar a competência dos Estados-membros para editar leis que propugnam o direito à informação do consumidor, como no caso da rotulagem de embalagens de café comercializados no Paraná.

A questão retornou a julgamento dez anos após, quando da apreciação de mérito da ADI 750, cuja liminar, conforme já visto, havia suspendido em 1992 parte dos dispositivos da lei que dispunha sobre informações de rótulos de alimentos comercializados no Rio de Janeiro. A maioria do Plenário – divergiram os Min. Edson Fachin, Celso de Mello e Cármen Lúcia – seguiu o voto do relator, Min.

Gilmar Mendes, para reconhecer a ofensa aos arts. 22, VIII, e 24, V, da CRFB, em razão da predominância do interesse federal e da ausência de justificativa plausível que autorizasse restrições às embalagens de alimentos comercializados no estado:

Nesta ação direta de constitucionalidade, verifico que, em 30 de dezembro de 1991, data em que entrou em vigor a norma impugnada, já havia ampla legislação nacional sobre a matéria Lei n. 8.078, de 1990 (Código de Defesa do Consumidor); o Decreto-Lei nº 986, de 1969; e os Decretos 30.691, de 1952, e 73.267, de 1973. Boa parte do conteúdo da lei fluminense estava disciplinada por regra federal.

Não vislumbro, mesmo assim, na redação dos dispositivos impugnados, tentativa estadual de suplementar legislação federal já existente. Ao que tudo indica, o legislador do Estado do Rio de Janeiro pretendeu meramente definir nova disciplina global do tema, especificando, sem justificativa, exigências mais rígidas do que o previsto em legislação federal. E, nesse ponto, resta claro o conflito entre a legislação impugnada e a legislação federal.

Pode parecer, à primeira vista, que as duas normas não conflitam, apenas se complementam. Vale dizer, além das informações que são necessárias por força do Código de Defesa do Consumidor, outras serão acrescidas pela legislação ora impugnada.

Isso é mera aparência.

Pode haver antinomia do ponto de vista sintático, mas não tenho dúvidas em afirmar que existe um claro conflito entre as normas ao menos no plano pragmático. Sim, porque um mesmo produto não pode ter dois rótulos ou duas embalagens, uma nacional e outra para o Estado em questão.

Também não se poderia afirmar que a legislação ora impugnada simplesmente complementa o rótulo, em benefício do consumidor. Se esta Corte, agora, reconhecer a validade deste ato normativo, ao fundamento de que foi posta em favor do consumidor, então deverá tomar a mesma posição em relação a todos os outros estados que se aventurem a legislar sobre a matéria. Criaremos assim uma autorização para que tenhamos tantos rótulos quantos são os estados da Federação brasileira.

A título de *distinguishing* perante a ADI nº 2.832, o Min. Gilmar Mendes ponderou que, naquele julgado, a informação limitava-se a produto específico (café), enquanto na ADI nº 750, a lei impugnada veiculava requisitos para todos os produtos comercializados no Estado. Destarte, o relator concluiu:

Parece-me evidente, portanto, que a matéria objeto desta ação direta de constitucionalidade relaciona-se, em verdade, diretamente com o art. 22, VIII, que determina ser de competência privativa da União legislar sobre comércio interestadual.

Na questão aqui posta, em havendo eventual dúvida para determinar a qual competência refere-se a matéria tratada nos dispositivos impugnados da lei fluminense à competência privativa da União para legislar sobre comércio exterior e interestadual (art. 22, VIII) ou à competência concorrente para

legislar sobre produção e consumo (art. 24, V), válido mencionar que, nos termos do lecionado por Christoph Degenhart, ao ser constatada aparente incidência de determinado assunto a mais de um tipo de competência, deve-se realizar interpretação que leve em consideração duas premissas: a intensidade da relação da situação fática normatizada com a estrutura básica descrita no tipo da competência em análise e, além disso, o fim primário a que se destina essa norma, que possui direta relação com princípio da predominância de interesses. (DEGENHART, Christoph. *Staatsrecht*, I, Heidelberg, 22<sup>a</sup> edição, 2006, p. 56-60). No caso, parece-me evidente não haver justificativa plausível que autorize restrições às embalagens de alimentos comercializados no Estado do Rio de Janeiro. Há clara predominância de interesse federal a evitar limitações que possam dificultar o mercado interestadual.

Na divergência, frisa-se a posição do Min. Edson Fachin que alegou ter o Estado-membro atuado na esfera legislativa concorrente “pois a regulação tem nítido caráter de regulação protetiva do consumidor, não sendo, diretamente, relacionada à conformação de regras para o comércio interestadual”.

Alguns ministros levantaram preocupações relativas aos efeitos da legislação. O Min. Alexandre de Moraes pontificou que a lei fluminense, ao obrigar todas as empresas que comercializem produtos no Rio de Janeiro, “poderia gerar uma verdadeira reserva de mercado somente para as empresas com sede no território fluminense em relação, por exemplo, a fornecimento de alimentos aos órgãos públicos”. Na mesma linha, o Min. Ricardo Lewandowski asseverou que a lei “embora muito bem intencionada no sentido de informar melhor o consumidor, ela vai encarecer o produto e, portanto, prejudicá-lo.”

Em 2019, o STF apreciou um conjunto de ações que versava sobre leis estaduais dispendendo sobre proibição de uso, fabricação e comercialização de produtos contendo amianto/asbesto. Em relação à rotulagem, cabe referir a ADI nº 3.470, proposta pela Confederação Nacional dos Trabalhadores na Indústria contra a Lei nº 3.579, de 7 de junho de 2001, do Estado do Rio de Janeiro, cujo art. 8º determinava que todos os produtos e embalagens contendo asbesto deveriam indicar as características e incluir mensagens acerca dos riscos causados pelo mineral.

Grande parte das discussões travadas na ADI nº 3.470 centrou-se em outros assuntos, principalmente quanto aos efeitos das decisões em controle incidental de

constitucionalidade. Especificamente quanto ao dispositivo em apreço, a Min. Rosa Weber abordou sucintamente: “Já o art. 8º da lei fluminense atacada disciplina a rotulagem de produto quando no território do Estado, o que não representa legislar sobre comércio interestadual (art. 22, VIII, da Lei Maior”). A divergência aberta pelos Min. Alexandre de Moraes e Marco Aurélio não enfrentou o tema da rotulagem.

Ainda em 2019, a Segunda Turma do STF julgou o ARE nº 1.002.805, interposto contra acórdão do Tribunal de Justiça de Santa Catarina que reconheceu a constitucionalidade da Lei nº 12.128, de 16 de janeiro de 2002, daquele estado, que obrigava a colocação de informações sobre utilização de técnicas transgênicas nas embalagens, recipientes ou rótulos dos produtos. O STF, invocando a orientação firmada na ADI nº 3.645, reformou a decisão do Tribunal *a quo* para reconhecer a perda de eficácia da lei estadual após o advento do Decreto Federal nº 4.680/2003, com fundamento no art. 24, § 4º, da CRFB.

Contudo, a ADI nº 4.619, julgada em 2021, trouxe novos contornos a essa temática. A Confederação Nacional da Indústria questionou a constitucionalidade da Lei nº 14.274, de 16 de dezembro de 2010, do Estado de São Paulo, que tornava obrigatória a informação nos rótulos sobre a presença de organismos transgênicos na comercialização de produtos destinados ao consumo humano ou animal ou utilizados na agricultura, quando “em proporção igual ou superior ao limite de 1% (um por cento).”

O teor da lei paulista em muito se assemelhava à Lei nº 14.861/2005, do Estado do Paraná, que teve a inconstitucionalidade declarada na ADI nº 3.645. A diferença encontrava-se na indicação de percentual mínimo, inexistente na lei paranaense.

Porém, a Min. Rosa Weber afirmou que a Lei nº 14.274/2010 estabeleceu preceitos relativos à produção e consumo, bem como à proteção e defesa da saúde, “matérias a respeito das quais, a teor do art. 24, V e XII, da CF, compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente”. Em acréscimo, a relatora aduziu que a medida não excedeu os limites da competência suplementar, dado que implementa padrão mais protetivo ao consumidor, compatível com a

normatização internacional. Acerca da usurpação da competência privativa da União para legislar sobre comércio interestadual, a ministra afastou a alegação argumentando que “a legislação impugnada não se imiscui diretamente nas relações comerciais prevendo apenas obrigações estritamente relacionadas à proteção e defesa do consumidor”.

O Min. Alexandre de Moraes abriu a divergência – no que foi acompanhado, em minoria, pelos Min. Roberto Barroso, Luiz Fux, Dias Toffoli e Gilmar Mendes – asseverando que:

Não me parece aceitável que lei editada em sede de competência suplementar do Estado contenha preceitos que demandam o afastamento das normas gerais fixadas pela legislação federal.

Assim, em que pese a meritória intenção do legislador paulista de promover maior proteção ao consumidor e à saúde humana, por meio do estabelecimento de requisitos mais rígidos para a comercialização de produtos transgênicos, acabou por adentrar na competência privativa da União para legislar sobre comércio interestadual.

Por fim, poucos meses após a ADI nº 4.619, foi levada a julgamento a ADI nº 5.995, ajuizada pela Associação Brasileira da Indústria de Higiene Pessoal, Perfumaria e Cosméticos, contra a Lei nº 7.814, de 15 de dezembro de 2017, que: 1) proibiu a utilização de animais para desenvolvimento, experimento e teste de produtos cosméticos, higiene pessoal, perfumes e limpeza (art. 1º); 2) vedou a comercialização desses produtos quando derivados da realização de testes em animais no âmbito do Estado (parágrafo único do art. 1º); e 3) impôs a colocação de informação nas embalagens quanto a não realização de testes em animais para sua elaboração (art. 4º). O Plenário, em maioria apertada (6x5), julgou parcialmente procedente a ação para reconhecer a constitucionalidade dos dispositivos relacionados à proibição de comercialização e à exigência de rotulagem.

Apesar de a ementa não ser clara quanto à competência legislativa para dispor sobre rótulos, o voto vencedor do Min. Gilmar Mendes consignou que as normas que disciplinam o conteúdo de embalagens de produtos são editadas com fundamento na competência legislativa concorrente. No entanto, o relator acrescentou que:

[...] chama a atenção o fato de que, ao estabelecer as proibições de comercialização, os arts. 1º, parágrafo único e 4º da Lei 7.814, de 15 de dezembro de 2017, do Estado do Rio de Janeiro, não fizeram nenhuma ressalva quanto aos produtos provenientes de outros Estados da federação em que sequer existem proibições ao uso de testes com animais para fins de desenvolvimento de cosméticos e produtos de higiene.

Nesse aspecto, a vedação impõe genericamente à comercialização de todo e qualquer produto no Estado do Rio de Janeiro – sem distinção da sua respectiva origem – parece invadir a própria competência da União para legislar sobre comércio interestadual (art. 22, inciso VIII, da CF).

Diante do exposto, depreende-se três fases na jurisprudência do STF após 1988: 1) de 1992 a 2008, prevaleceu a perspectiva centralizadora, período em que os julgados refutavam a constitucionalidade de leis estaduais por violação à competência da União; 2) de 2008 a 2018, com o julgamento da ADI nº 2.832, admitiu-se a competência legislativa dos Estados-membros para legislar sobre rótulos; e 3) de 2018 a 2021 (data do último acórdão sobre a matéria), o período foi marcado por alterações frequentes, que exigem análise detida para extrair alguma lógica quanto aos limites para a atuação legislativa dos Estados-membros.

#### 4. PARÂMETROS PARA A ATUAÇÃO LEGISLATIVA DOS ESTADOS-MEMBROS

A evolução da jurisprudência é fenômeno usual em um mundo globalizado, marcado pela complexidade de relações e diversidade de interesses. Adicionalmente, é natural que, com o tempo, os órgãos judiciários passem por mudanças em suas composições, incorporando novos membros que, não raro, adotam visões diferentes acerca da aplicação do direito.

Entretanto, em que pese a conturbada história recente do país, o contexto sociopolítico não se refletiu expressamente nos julgados do STF relativos ao ente competente para legislar sobre rotulagem.<sup>14</sup>

Outrossim, mesmo que a composição da Corte tenha sofrido alterações ao longo dos anos, a fase de maior instabilidade (entre 2018 e 2021) corresponde ao

<sup>14</sup> Diferentemente, nos Estados Unidos, a chamada "cláusula de comércio" serviu para a Suprema Corte moldar as relações entre a União e os Estados, principalmente no período de crise do Estado liberal que impôs maior concentração de poderes no ente central a fim de superar as dificuldades econômicas e sociais (ALMEIDA, 2010, p. 20-22; LOPES FILHO, 2019, p. 31-37).

período em que a única alteração foi a entrada do Min. Nunes Marques, em razão da aposentadoria do Min. Celso de Mello em 2019.

Na verdade, em vez de causas sociológicas ou institucionais, a análise dos julgados permite inferir que a oscilação do STF tem raízes dogmático-jurídicas, vinculadas à ausência de um marco hermenêutico definido quanto aos critérios de qualificação legislativa.

Entende-se por qualificação das leis “o esforço empreendido pelo intérprete a fim de enquadrar uma determinada lei ou ato normativo dentre as hipóteses de competência federativa” (PIRES, 2015, p. 113).

Dentre diversos critérios para a qualificação, sobressai o chamado teste de âmago e substância (*pith and substance*), bastante utilizado em países da *Commonwealth*, que se dispõe a determinar o aspecto mais saliente de uma lei por meio da identificação de seus efeitos e propósitos/finalidades:

A definição do aspecto mais destacado da lei deve ter em vista dois elementos: (i) os efeitos normativos e concretos que a lei produz sobre as posições jurídicas das pessoas e sobre a realidade de fato; e (ii) o propósito da lei, i. e., os fins a que se volta a atividade legislativa. Ambos os elementos são igualmente relevantes e devem ser considerados pelo intérprete. (PIRES, 2015, p. 119-120)

A aplicação do teste de âmago e substância às leis de rotulagem revela a intrincada tarefa com que se depara o operador, pois seu resultado remete a categorias de competência sujeitas a regimes jurídicos diferentes.

O propósito/finalidade dessas leis vincula-se, primordialmente, à proteção do consumidor e, por vezes, à tutela da saúde e do meio ambiente, matérias inerentes à competência concorrente suplementar e supletiva dos Estados (art. 24, V, VI, VIII e XII, e §§ 2º e 3º da CRFB). Já os efeitos se associam aos impactos causados à circulação e comercialização dos produtos pelo território nacional, assuntos vinculados à competência da União para legislar privativamente sobre comércio interestadual ou para editar normas gerais em sede de produção e consumo (arts. 22, VIII, e 24, V e § 1º, CRFB).

De acordo com Lima (2017, p. 44-45), a questão posta nesses termos possibilita três alternativas para o exame de constitucionalidade da lei: 1) a escolha da finalidade ou dos efeitos como elemento mais relevante para identificação da natureza da lei e definição do ente competente; 2) o reconhecimento apriorístico de validade da lei até que surjam conflitos efetivos; ou 3) a prevalência de uma modalidade de competência sobre a outra.

Nessa conjuntura, verifica-se que a solução do conflito demandaria elevado ônus argumentativo no exercício da jurisdição constitucional. O problema é que os julgados elencados não evidenciam o critério de qualificação adotado pelo STF.

Aparentemente, a maioria dos ministros tende a privilegiar a primeira alternativa: escolhe-se o fator que se mostra mais relevante da lei (propósito ou efeitos) para subsunção na regra de competência mais próxima. Todavia, essa escolha é marcada por forte subjetivismo, já que desacompanhada de exame acurado quanto às circunstâncias concretas que fazem com que determinada exigência legal de rotulagem se enquadre na competência da União ou na competência dos Estados.<sup>15</sup> Além disso, os julgados não dialogam com os precedentes anteriores da Corte e com as peculiaridades das leis analisadas em cada caso.

Nada obstante, apesar de a jurisprudência do STF pecar pela falta de clareza e sistematização, é possível concluir que os Estados-membros podem instituir requisitos específicos de rotulagem de produtos no âmbito do seu território.

Com efeito, a rotulagem de produtos, *per si*, não se qualifica como assunto próprio ao comércio interestadual. Nenhum dos acórdãos – mesmo naqueles em que foi afastada a competência estadual – deixou de reconhecer que a matéria invoca a competência concorrente, o que sinaliza o influxo do interesse regional.

No julgado mais recente (ADI nº 5.995), o voto do relator, Min. Gilmar Mendes, assentou enfaticamente que: “as normas que disciplinam o que deve ou

<sup>15</sup> Na ADI nº 750, o Min. Gilmar Mendes, com referência à lição de Dagenhart, cita a relação entre a “intensidade da situação fática normatizada com a estrutura básica descrita no tipo da competência” e o fim primário da norma” como elementos para identificar a regra de competência aplicável. Contudo, a fundamentação subsequente não procede à análise da lei sob a perspectiva desses critérios.

não constar no conteúdo de embalagens de produtos são de fato editadas no âmbito da competência legislativa concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal para dispor sobre produção e consumo”.

Partindo-se desse pressuposto, o deslocamento da competência para a União tem como causa a extração da competência suplementar pelos Estados-membros. Vale dizer: a lei estadual afasta-se de determinados limites e faz preponderar o interesse nacional.

A análise dos elementos de decisão contidos nos julgados indica quais são esses limites, aqui expostos em quatro parâmetros que devem ser levados em consideração pelos Estados-membros para garantir a constitucionalidade formal de leis sobre rotulagem.<sup>16</sup>

Primeiro, a lei estadual deve ter como objeto produto ou substância específicos, sem fazer menção a gêneros ou categorias mais amplas. Nessa ótica, emerge o entendimento da ADI nº 750, na qual foi declarada a inconstitucionalidade de lei fluminense que determinava a inclusão de informações nas embalagens de “alimentos”. A ideia é que a lei estadual não tenha pretensão de generalidade e, assim, invada a competência da União prevista no art. 24, § 1º, da CRFB.

Segundo, a lei estadual deve ser compatível com eventual legislação federal pré-existente, seja ela aprovada pelo Congresso Nacional ou editada em âmbito infralegal (decretos, normas de segurança e saúde do trabalho, normas setoriais regulatórias, entre outras). Esse parâmetro foi expressamente referido nas ADIs nº 2.656, 910, 3.645 e 750, com a finalidade de manter a coerência do ordenamento jurídico e evitar a criação de antinomias.

Tavares (2010, p. 178) trabalha noção similar sob a perspectiva de normas que estabelecem proibições/permissões. Para o autor, a lei federal que expressamente prevê uma permissão ou proibição reputa-se norma geral, impedindo que o ente subnacional disponha em sentido contrário (proibindo o que é permitido ou permitindo o que é proibido).

<sup>16</sup> A intenção é assegurar o legítimo exercício da competência legislativa, sem prejuízo de que eventual invalidação resulte de inconstitucionalidade material por incompatibilidade com outros preceitos da Constituição Federal de 1988.

Ressalta-se que, atualmente, não merece guarida a alegação constante nas ADIs nº 2656 e 910 no sentido de que a existência de legislação federal impede a atuação residual dos Estados-membros. O argumento remonta à controversa ideia de “bloqueio de competência”, segundo a qual a abordagem normativa federal retira dos entes subnacionais a capacidade para editar normas com amparo nas regras de competência concorrente ou residual (MENDES, 2005, p. 239-240).

Sem embargo, o bloqueio de competência não deve operar em abstrato, presumindo o exaurimento da matéria pelo ente central, até porque esse exaurimento não se coaduna com regime de competência concorrente, em que a União se limita a editar normas gerais (art. 24, § 1º, CRFB). O bloqueio manifesta-se em concreto, impedindo que a lei estadual entre em contradição efetiva com a legislação federal já editada. Logo, nada impede que os Estados-membros, com fulcro na competência suplementar (art. 24, § 2º, CRFB), preencham espaços ou disciplinem aspectos que não conflitem diretamente com o tratamento normativo federal.

Terceiro, a lei estadual não deve impedir a circulação ou proibir comercialização de produtos e mercadorias cuja venda é tacitamente permitida. A despeito da semelhança, este parâmetro não se confunde com o anterior (que pressupõe a edição de lei federal).

O enfoque aqui é diverso: em não havendo norma federal (ou seja, sendo livre o exercício da atividade econômica – arts. 1º, IV; 5º, II; e 170 da CRFB), poderiam os Estados-membros estabelecer normas proibitivas ao comércio?

Historicamente, o STF julgou inconstitucionais intervenções legislativas subnacionais que impediam a comercialização, circulação e transporte de matérias-primas ou produtos, por violar a cláusula de comércio interestadual.<sup>17</sup>

No entanto, as obrigações de rotulagem aprovadas pelos Estados-membros não representam, em regra, tamanha ingerência à circulação de produtos pelo território nacional. Por certo, essas leis impõem alguns obstáculos a fabricantes e

<sup>17</sup> A título exemplificativo: comercialização e trânsito de produtos sem análise de resíduos químicos (ADI nº 3.813, Rel. Min. Dias Toffoli, DJ de 20 abr. 2015); e saída do Estado de madeira em toras (ADI 280, Rel. Min. Francisco Rezek, DJ de 17 jun. 1994).

comerciantes, com a finalidade de privilegiar outros direitos fundamentais (defesa do consumidor, saúde e meio ambiente), mas não a ponto de impedir a circulação no território nacional.

Sucede que, em certos casos, a interpretação sistemática da lei subnacional pode configurar norma proibitiva ao exercício da atividade econômica. Nesse sentido, é a intelecção do acórdão proferido na ADI nº 5.995, que, embora tenha reconhecido a constitucionalidade da lei do Rio de Janeiro que proíbe a realização de testes em animais para o desenvolvimento de produtos, invalidou dispositivos que versavam sobre a comercialização e inserção de mensagens nas embalagens.

No referido julgado, a inconstitucionalidade não se deu pela exigência de rotulagem em si, e sim por afetar fabricantes localizados em outros entes federativos, que seriam impedidos de comercializar seus produtos naquele estado, caso não adaptassem o processo produtivo.

Por fim, como corolário do parâmetro anterior, a lei estadual deve produzir efeitos nos limites do seu território. Ainda que seja algo intuitivo na organização federal, a observância desse parâmetro implica dificuldades, notadamente quando se tem em conta que vários produtos – senão a maioria – são fabricados em um estado e comercializados em outros.

Por conseguinte, torna-se necessário que a lei de rotulagem atente para a distinção entre as atividades de fabricação e comercialização produtos. Com respeito à atividade de fabricação, a aplicação da lei aos fabricantes situados no Estado-membro não comporta maiores divergências, visto que a vinculação decorre do critério meramente territorial.

O problema reside em saber se os requisitos de rótulos e embalagens podem ser exigidos em produtos comercializados no estado que editou a lei, mesmo que tenham sido fabricados em outros entes. Isso porque a exigência legal repercute indiretamente em agentes econômicos – fabricantes e intermediários – sediados fora do território.

Nas ADIs nº 2.832 e 4.619, o STF não vislumbrou óbices a essa espécie de tratamento normativo, e julgou constitucionais as leis que obrigavam a indicação de

informações em embalagens de produtos comercializados, respectivamente, no Paraná e em São Paulo, independente de local onde tenham sido produzidos. Em contrapartida, nas ADIs 750 e 5.995, o posicionamento foi pela inconstitucionalidade das leis, embora, nesses casos, o juízo desfavorável também tenha sido atrelado a outros argumentos.

Neste particular, a questão permanece em zona de indefinição. Enquanto o STF não a enfrentar diretamente, há de ser garantida a viabilidade de leis estaduais que condicionem a atividade de comercialização em seus territórios, em homenagem ao princípio da presunção de constitucionalidade.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A federação é forma de estado que convive entre tensões inerentes ao estado federal, compreendendo assunção de um lado entre unidade e diversidade, centralização e descentralização, coesão e particularismo.

A jurisprudência do STF acerca do ente competente para legislar sobre rotulagem evidencia essa relação conflituosa. Após um período caracterizado pela centralização (ADIs nº 750-MC, 2.656, 910 e 3645), a Corte passou a admitir a competência dos Estados-membros (ADIs nº 2.832, 3.470 e 4.619), e, ainda assim, alternando acórdãos favoráveis à competência da União (ADIs nº 750 e 5.995).

Diante da falta de critérios expressos voltados à qualificação das leis e à resolução de conflitos entre regras constitucionais de competência, a fundamentação presente na maioria dos acórdãos limita-se a indicar o entendimento de cada julgador, sem explicitar o caminho interpretativo percorrido ou apontar elementos objetivos que façam com que determinada lei se enquadre na competência legislativa da União ou dos Estados.

Apesar dessa lacuna, a análise dos julgados do STF permite concluir que os Estados-membros podem editar leis sobre rotulagem quando a finalidade do ato normativo remeter a, pelo menos, uma das matérias constantes na competência concorrente (art. 24 da CRFB).

Ademais, com intuito de evitar questionamentos acerca da usurpação da competência da União, a lei estadual deve observar os seguintes parâmetros: 1) ter

como ter como objeto produto ou substância determinados, sem fazer menção a gêneros ou categorias mais amplas; 2) ser compatível com a legislação federal pré-existente, podendo impor requisitos mais rigorosos, desde que não incorram em contradição direta ou literal; 3) não impedir a circulação ou proibir a comercialização de produtos e mercadorias cuja venda é permitida, mesmo que tacitamente, em outros entes federativos; e 4) produzir efeitos nos limites do seu território, incidindo sobre as atividades de fabricação e, a princípio, de comercialização.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. **Competências na Constituição de 1988**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

ANSELMO, José Roberto. **O papel do Supremo Tribunal Federal na concretização do federalismo brasileiro**. 2006. 248 f. Tese (Doutorado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2006. Disponível em: <https://tede2.pucsp.br/handle/handle/7343>. Acesso em: 20 jul. 2024.

ARABI, Abhner Youssif Mota. **Federalismo brasileiro: perspectivas descentralizadoras**. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

ARAÚJO, Marcelo Labanca Corrêa de. Federalismo e princípio da simetria: entre unidade e diversidade. In: TAVARES, André Ramos; LEITE, George Salomão; SARLET, Ingo Wolfgang (Org.). **Estado constitucional e organização do poder**. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 513-549.

BERCOVICI, Gilberto. **Dilemas do estado federal brasileiro**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

BERNARDES, Wilba Lúcia Maia. **Federação e Federalismo: uma análise com base na superação do Estado Nacional e no contexto do Estado Democrático de Direito**. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

BRAGA, Paula Sarno. **Norma de processo e norma de procedimento**: o problema da repartição de competência legislativa no Direito Constitucional brasileiro. 2. ed. São Paulo: Editora JusPodivm, 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Acórdão de decisão que deferiu, em parte, a medida cautelar.** Ação Direta de Inconstitucionalidade 750 MC/RJ – Rio de Janeiro. Relator: Ministro Octávio Gallotti. Pesquisa de jurisprudência, Acórdãos, 11 set. 1992. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur23330/false>. Acesso em: 19 julho 2024.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Acórdão de decisão que julgou parcialmente procedente o pedido.** Ação Direta de Inconstitucionalidade 2.656/SP – São Paulo. Relator: Ministro Maurício Corrêa. Pesquisa de jurisprudência, Acórdãos, 1º out. 2003. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur97702/false>. Acesso em: 19 julho 2024.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Acórdão de decisão que julgou procedente o pedido.** Ação Direta de Inconstitucionalidade 910/RJ – Rio de Janeiro. Relator: Ministro Maurício Corrêa. Pesquisa de jurisprudência, Acórdãos, 1º out. 2003. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur96527/false>. Acesso em: 19 julho 2024.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Acórdão de decisão que julgou procedente o pedido.** Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.645/PR – Paraná. Relator: Ministra Ellen Gracie. Pesquisa de jurisprudência, Acórdãos, 1º set. 2006. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur92724/false>. Acesso em: 21 julho 2024.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Acórdão de decisão que julgou parcialmente procedente o pedido.** Ação Direta de Inconstitucionalidade 2.832/PR – Paraná. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Pesquisa de jurisprudência, Acórdãos, 20 jun. 2008. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur90263/false>. Acesso em: 21 julho 2024.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Acórdão de decisão que julgou parcialmente procedente o pedido.** Ação Direta de Inconstitucionalidade 750/RJ – Rio de Janeiro. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Pesquisa de jurisprudência, Acórdãos, 9 mar. 2018. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur381583/false>. Acesso em: 21 julho 2024.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Acórdão de decisão que julgou improcedente o pedido.** Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.470/RJ – Rio de Janeiro. Relator: Ministra Rosa Weber. Pesquisa de jurisprudência, Acórdãos, 1º fev. 2019. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur397205/false>. Acesso em: 21 julho 2024.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Acórdão de decisão que negou provimento ao agravo.** Agravo Regimental no Recurso Extraordinário com Agravo 1.002.805/SC – Santa Catarina. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Pesquisa de jurisprudência, Acórdãos, 5 set. 2019. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur410105/false>. Acesso em: 24 julho 2024.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Acórdão de decisão que julgou improcedentes os pedidos.** Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.619/SP – São Paulo. Relator: Ministra Rosa Weber. Pesquisa de jurisprudência, Acórdãos, 11 jan. 2021. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur439094/false>. Acesso em: 21 julho 2023.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Acórdão de decisão que julgou parcialmente procedente o pedido.** Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.995/RJ – Rio de Janeiro. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Pesquisa de jurisprudência, Acórdãos, 20 out. 2021. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur454665/false>. Acesso em: 21 julho 2023.

CAMARGO, Fernando dos Santos. **Judiciário e federalismo: o Supremo Tribunal Federal nos conflitos entre União e estados.** Orientador: Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2014. Disponível em: <http://hdl.handle.net/1884/35204>, Acesso em: 21 jul. 2023.

CAMARGO, Nilo Marcelo de Almeida. **A forma federativa de Estado e o Supremo Tribunal Federal pós-constituição de 1988.** Porto Alegre: Núria Fabris, 2010.

CARRAZZA, Roque Antônio. **Curso de Direito Constitucional Tributário.** 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

CARVALHO, Kildare Gonçalves. **Direito Constitucional:** Teoria do Estado e da Constituição. 20. ed., v.1, Belo Horizonte: Del Rey, 2013.

DANTAS, A. de Q.; PEDROSA, M. H. M. R.; PEREIRA, A. L. da S. A Pandemia de Covid-19 e os Precedentes do STF sobre as Competências Constitucionais dos Entes Federativos: Uma Guinada Jurisprudencial ou mera Continuidade da Função Integrativa da Corte?. **Direito Público**, [S. l.], v. 17, n. 96, 2021.

GLEZER, Rubens; BARBOSA, Ana Laura Pereira; CADEDO, Matheus Silva. O mito da jurisprudência federalista concentradora do STF: uma nova proposta de análise dos conflitos federativos. **Revista Brasileira de Estudos Constitucionais – RBEC**, Belo Horizonte, ano 15, n. 47, p. 83-111, jan./jun. 2021.

HORTA, Raul Machado. **Direito Constitucional**. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1999.

LIMA, João Emmanuel Cordeiro Lima. A (in)constitucionalidade das regras de rotulagem instituídas por leis estaduais e municipais de resíduos sólidos: uma análise à luz da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. **Revista Direito Ambiental e Sociedade**, v. 7, n. 32, p. 31-59. 2017.

LOPES FILHO, Juraci Mourão. **Competências Federativas**: na Constituição e nos precedentes do STF. 2. ed. Salvador: JusPodivm, 2019.

MELLO, Cristiana de Santis M. de F. Federação: é hora de inverter o ônus argumentativo. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico**, Salvador, n. 29, fev./abr. 2012. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/codrevista.asp?cod=721>. Acesso em: 20 ago. 2023.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Jurisdição constitucional**: o controle abstrato de normas no Brasil e na Alemanha. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

PIRES, Thiago Magalhães. **As competências legislativas na constituição de 1988**: uma releitura de sua interpretação e da solução de seus conflitos à luz do Direito Constitucional contemporâneo. 1. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

TAVARES, André Ramos. Aporias acerca do “condomínio legislativo” no Brasil. In: TAVARES, André Ramos; LEITE, George Salomão; SARLET, Ingo Wolfgang (Org.). **Estado constitucional e organização do poder**. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 161-191.