

**SÃO PAULO**

R. ARQ. OLAVO REDIG DE CAMPOS 105  
EDIFÍCIO EZ TOWERS, TORRE A – 3º ANDAR  
SÃO PAULO, SP – 04711-904  
+ 55 (11) 3048 6800  
+ 55 (11) 5506 3455 ☎

**RIO DE JANEIRO**

AV. RIO BRANCO 1  
EDIFÍCIO RBT, SETOR B – 19º ANDAR  
RIO DE JANEIRO, RJ – 20090-003  
+ 55 (21) 2206 4900  
+ 55 (21) 2206 4949 ☎

**BRASÍLIA**

SAF/S QUADRA 02, LOTE 04, SALA 203  
EDIFÍCIO VIA ESPLANADA  
BRASÍLIA, DF – 70070-600  
+ 55 (61) 2102 5000  
+ 55 (61) 3323 3312 ☎

**PORTO ALEGRE**

AV. BORGES DE MEDEIROS 2233  
EDIFÍCIO BORGES – 4º ANDAR  
PORTO ALEGRE, RS – 90110-150  
+ 55 (51) 3220 0900  
+ 55 (51) 3220 0901 ☎

**EXCELENTÍSSIMA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA, PRESIDENTE DO  
EGRÉGIO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**

**ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DA INDÚSTRIA DE HIGIENE  
PESSOAL, PERFUMARIA E COSMÉTICOS - ABIHPEC**, sociedade inscrita no  
CNPJ 00.00.478.478/0001-21, com sede na Avenida Paulista, 1.313, 10º andar, Cj.  
1.080, CEP 01311-923, São Paulo/SP (doc. 01), por seus advogados (doc. 02), com  
fundamento nos artigos 102, I da Constituição Federal e 2º, IX da Lei nº 9.868/99,  
propõe

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE  
com pedido de medida cautelar**

contra a Lei nº 7.814, de 15 de dezembro de 2017 (doc. 03), do Estado do Rio de  
Janeiro, com base nas razões de fato e de direito a seguir expostas.

Brasília, 23 de agosto de 2018

Heloisa Barroso Uelze  
OAB/SP nº 117.088

Bruno Corrêa Burini  
OAB/SP nº 183.644

Fábio Peres Capobianco  
OAB/SP nº 323.906

Marcus Vinícius Siqueira Dezem  
OAB/SP nº 330.801

## **I. INTRODUÇÃO**

### **I.1. OBJETO DESTA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE**

1. O objeto da presente ação é a declaração de inconstitucionalidade da **Lei nº 7.814, de 15 de dezembro de 2017, do Estado do Rio de Janeiro** em sua íntegra.

2. A referida Lei "*proíbe a utilização de animais para desenvolvimento, experimentos e testes de produtos cosméticos, higiene pessoal, perfumes, limpeza e seus componentes, no âmbito do Estado do Rio de Janeiro, sem prejuízo de proibições e sanções previstas em outros dispositivos legais: municipal, estadual ou federal, e dá outras providências*".

3. Confira-se abaixo seu inteiro teor:

***"Art. 1º - Fica proibida, no âmbito do Estado do Rio de Janeiro, a utilização de animais para desenvolvimento, experimento e teste de produtos cosméticos, higiene pessoal, perfumes, limpeza e seus componentes.***

***Parágrafo único - Fica também proibida a comercialização dos produtos indicados no caput deste artigo, quando derivados da realização de testes em animais.***

*Art. 2º - Para os fins do disposto no Art. 1º, consideram-se produtos cosméticos, de higiene pessoal e perfumes as preparações constituídas por substâncias naturais ou sintéticas de uso externo nas diversas partes do corpo humano, tais como pele, sistema capilar, unhas, lábios, órgãos genitais externos, dentes e membranas mucosas da cavidade oral, com o objetivo exclusivo ou principal de limpá-lo, perfumá-lo, alterar sua aparência ou os odores corporais, protegê-lo ou mantê-lo em bom estado.*

*Parágrafo único - São exemplos dos produtos de que trata o caput, entre outros:*

*I - cremes, emulsões, loções, géis e óleos para a pele (mãos, rosto, pés etc.);*

- II - máscaras de beleza (com exclusão dos produtos de descamação superficial da pele por via química);*
- III - bases (líquidas, pastas e pós);*
- IV - pós para maquiagem, aplicação após o banho, higiene corporal etc.;*
- V - sabonetes, sabonetes desodorizantes etc.;*
- VI - perfumes, águas de toilette” e água de colônia;*
- VII - preparações para banhos e duches (sais, espumas, óleos, géis etc.);*
- VIII - depilatórios;*
- IX - desodorizantes e antitranspirantes;*
- X - produtos de tratamentos capilares;*
- XI - tintas capilares e desodorizantes;*
- XII - produtos para ondulação, desfrisagem e fixação;*
- XIII - produtos de “mise” (abate);*
- XIV - produtos de lavagem (loções, pós, xampus);*
- XV - produtos de manutenção do cabelo (loções, cremes, óleos);*
- XVI - produtos de penteados (loções, lacas, brilhantinas);*
- XVII - produtos para a barba (sabões, espumas, loções etc.);*
- XVIII - produtos de maquiagem e limpeza da cara e dos olhos;*
- XIX - produtos a serem aplicados nos lábios.*

*Art. 3º - As instituições, os estabelecimentos de pesquisa e os profissionais, que descumprirem as disposições constantes desta lei, serão punidos, progressivamente, com as seguintes multas e demais sanções:*

*I - para a instituição:*

- a) multa no valor de 50.000 (cinquenta mil) Unidades Fiscais do Estado do Rio de Janeiro (UFIRs) por animal;*
- b) multa dobrada na reincidência;*
- c) suspensão temporária do alvará de funcionamento;*
- d) suspensão definitiva do alvará de funcionamento;*

*II - para o profissional:*

- a) multa no valor de 2.000 (duas mil) UFIRs;*
- b) multa dobrada a cada reincidência.*

***Art. 4º - Nas embalagens de todos os produtos cosméticos, de higiene pessoal, perfumes e de limpeza comercializados no Estado do Rio de Janeiro deverá existir a seguinte informação aos consumidores: "De acordo com a Lei Estadual nº XXX/20XX, não foram realizados testes em animais para a elaboração deste produto."***

***Parágrafo único - A exigência descrita no caput não se aplica aos produtos e substâncias testados e disponíveis para venda, ao tempo da publicação desta Lei.***

*Art. 5º - São passíveis de punição as pessoas físicas, inclusive as detentoras de função pública, civil ou militar, bem como todas as instituições ou estabelecimentos de ensino, organizações sociais ou demais pessoas jurídicas, com ou sem fins lucrativos, de caráter público ou privado, que intentarem contra o que dispõe esta lei ou se omitirem no dever legal de fazer cumprir seus ditames.*

*Art. 6º - Fica o Poder Público autorizado a reverter os valores recolhidos em função das multas previstas por esta lei para:*

*I - o custeio das ações, publicações e conscientização da população sobre a guarda responsável e os direitos dos animais;*

*II - as instituições, abrigos ou santuários de animais; ou*

*III - programas estaduais de controle populacional por meio da esterilização cirúrgica dos animais e outros programas que visem à proteção e ao bem-estar dos animais.*

*Art. 7º - O Poder Executivo incentivará, isoladamente ou em regime de cooperação com instituições públicas ou particulares, o desenvolvimento de pesquisas científicas e tecnológicas que priorizem a substituição de modelos animais por alternativas éticas, como modelos in vitro e in silico, dentre outros métodos que possam acarretar confiabilidade nos resultados.*

*Art. 8º - A fiscalização dos dispositivos desta lei e a aplicação das multas decorrentes de sua infração ficarão a cargo dos órgãos competentes da Administração Pública Estadual.*

*Art. 9º - Esta lei entra em vigor na data de sua publicação."*

(destaques nossos)

**4. Antes de apresentar os fundamentos que levam à inconstitucionalidade da lei estadual em questão, é preciso esclarecer que a ABIHPEC já se posicionou expressamente contra testes em animais. O escopo da presente ação, no entanto, é obter tutela jurisdicional que garanta apenas e tão**

somente segurança jurídica às empresas que operam no setor, diante da existência de Lei Federal prévia cujas regras gerais foram frontalmente contrariadas pela lei estadual ora impugnada.

5. Em síntese, ao estabelecer a proibição peremptória da utilização de animais para desenvolvimento, experimento e teste de produtos cosméticos, higiene pessoal, perfumes, limpeza e seus componentes, a Lei impugnada incorre em **inconstitucionalidade formal** por violação das regras de competência legislativa previstas nos artigos 22, I e 24, V, VI e §1º a §4º da Constituição Federal de 1988, já que a União, por meio da edição da Lei Federal nº 11.794, de 8 de outubro de 2008, não somente permitiu a conduta como também estabeleceu os procedimentos necessários para o uso científico de animais.

6. Dessa forma, considerando que todos os dispositivos da norma questionada decorrem da proibição estabelecida no seu art. 1º, o diploma deve ser declarado inconstitucional *in totum*.

7. Mas não é só.

8. A inconstitucionalidade fica ainda mais evidente quando se verifica que a lei impugnada **proíbe a venda** de produtos derivados da realização de testes em animais no Estado do Rio de Janeiro (art. 1º, parágrafo único), bem como estabelece **obrigação de rotulagem** aos produtos cosméticos, de higiene pessoal, perfumes, de limpeza e seus componentes (art. 4º). A Lei impugnada extrapolou, e muito, a competência reservada aos Estados-membros, pois, além de contrariar a norma geral federal, estabeleceu comandos que impactam a produção, consumo e relações privadas de natureza civil e comercial.

9. Ao editar a Lei impugnada, portanto, a Assembleia Legislativa usurpou a competência conferida à União para **a)** estabelecer normas gerais sobre fauna,

conservação da natureza e proteção do meio ambiente (art. 24, VI, CF/88); **b)** estabelecer normas gerais sobre produção e consumo (art. 24, V, CF/88); bem como **c)** legislar privativamente sobre direito civil e comercial (art. 22, I, CF/88).

10. Essa invasão, além de afrontar a repartição de competências definida no pacto federativo brasileiro, gera um ambiente de **enorme insegurança jurídica** no âmbito do Estado do Rio de Janeiro, dada a já mencionada antinomia entre as Leis Estadual e Federal.

11. Diante disso, não há alternativa senão a propositura da presente Ação Direta de Inconstitucionalidade, para que, após as manifestações do Governo do Estado e da Assembleia Legislativa, seja **i)** concedida medida cautelar para suspender a eficácia da Lei nº 7.814, de 15 de dezembro de 2017, do Estado do Rio de Janeiro, nos termos do artigo 10 da Lei nº 9.868/99, e, ao final, **ii)** declarada a sua inconstitucionalidade com efeitos *ex tunc*.

## **I.2. PERTINÊNCIA TEMÁTICA**

12. Segundo a Constituição Federal de 1988, "*podem propor a ação direta de inconstitucionalidade e a ação declaratória de constitucionalidade: (...) confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional*" (art. 103, IX); a mesma disposição é encontrada na legislação ordinária que disciplina as ações de controle concentrado de constitucionalidade (art. 2º, IX da Lei Federal nº 9.868/1999).

13. No entendimento de GILMAR FERREIRA MENDES, a entidade de classe de âmbito nacional seria a *"associação de pessoas que representa o interesse comum de uma determinada categoria 'intrinsecamente distinta das demais'"*<sup>1</sup>.

14. Ocorre que, conforme entendimento atual deste Col. STF, a caracterização da legitimidade ativa das entidades de classe nas ações de controle concentrado de constitucionalidade também depende da *"existência de correlação entre o objeto da declaração de inconstitucionalidade e o específico escopo institucional associativo"*<sup>2</sup>.

15. A ABIHPEC (Associação Brasileira da Indústria de Higiene Pessoal, Perfumaria e Cosméticos) é associação que atua em âmbito nacional defendendo e protegendo os interesses das empresas pertencentes à indústria de higiene pessoal, perfumaria e cosméticos desde 1995.

16. Seu escopo associativo pode ser verificado no artigo 3º de seu Estatuto Social (doc. 01): *"a finalidade precípua da Associação consiste em agregar, a nível nacional, as indústrias do setor de higiene pessoal, perfumaria e cosméticos, promovendo e defendendo seus legítimos interesses, com vistas ao desenvolvimento do segmento econômico que representam."*

17. Para atingir sua finalidade, o Estatuto Social, estabelece que a ABIHPEC buscará *"representar suas associadas em todos os níveis, perante entes de direito público ou privado, pessoas físicas ou jurídicas, em âmbito nacional e internacional"* (art. 3º, parágrafo único, alínea "a").

---

<sup>1</sup> MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 9ª ed. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 1134.

<sup>2</sup> STF, Tribunal Pleno, Ag. Reg. na ADI 5.742/DF, Rel. Min. Alexandre de Moraes, julgado em 09.04.2018; STF, Tribunal Pleno, Ag. Reg. na ADI 4.474/DF, Rel. Min. Alexandre de Moraes, julgado em 18.12.2017; STF, Tribunal Pleno, Ag. Reg. na ADI/DF, Rel. Min. Dias Toffoli, julgado em 02.12.2016.

18. A ABIHPEC representa, atualmente, 94% do setor de higiene pessoal, perfumaria e cosméticos. Essa larga representatividade é consequência direta do significativo trabalho desempenhado pela associação nessa indústria: a entidade realiza atividades diversificadas que vão desde a elaboração de manuais educativos de critérios de qualidade e competitividade a seus associados, até estudos sobre oportunidades de negócios, inovação empresarial, antecipação de tendências e atividades de relações governamentais (*e.g.* envio de propostas para resoluções, projetos de lei *etc.*).

19. Vê-se, portanto, que a atuação da ABIHPEC é fundamental para o desenvolvimento da própria indústria nacional de produtos de higiene pessoal, perfumaria e cosméticos, já que ao congregar os interesses de seus membros, acaba por proteger, desenvolver, incentivar e auxiliar o setor, mantendo a indústria ativa e competitiva. Com isso, garante a expansão econômica e a geração de novos postos de trabalho e, o mais importante, a qualidade e segurança dos produtos colocados à disposição dos consumidores.

20. A existência de pertinência temática, portanto, fica evidente, haja vista que o objeto da presente demanda é a declaração de inconstitucionalidade de lei estadual que, ao contrariar Lei Federal existente, gera insegurança jurídica para o desenvolvimento, experimentos e testes de produtos cosméticos, higiene pessoal, perfumes, limpeza e seus componentes.

21. A Lei impugnada transforma o estado do Rio de Janeiro em uma espécie de "ilha", onde fica proibida prática nacionalmente permitida. E há mais: o estado passa a ser o **único** em que há proibição de comercialização de produtos derivados de testes em animais, e o **único** com obrigação de rotulagem quem onera indevidamente toda a cadeia produtiva e consumerista relativa à indústria brasileira de higiene pessoal, perfumaria e cosméticos.



22. Tem-se, portanto, que a lei impugnada contrariou a diretriz nacional estabelecida pela Lei Federal nº 11.794/08, gerando uma indesejada antinomia que afeta negativamente a indústria de higiene pessoal, perfumaria e cosméticos como um todo.

23. Diante do exposto, está comprovada a pertinência e relevância temática necessárias ao reconhecimento da legitimidade da ABIHPEC, bem como para o conhecimento e procedência total da presente demanda, declarando-se integralmente inconstitucional a Lei nº 7.814, de 15 de dezembro de 2017, do Estado do Rio de Janeiro.

### **1.3. LEGITIMIDADE ATIVA DA ABIHPEC: DEMAIS REQUISITOS**

24. Além da pertinência temática acima demonstrada, a jurisprudência desse Col. STF<sup>3</sup> exige, para fins de comprovação da legitimidade ativa, que a entidade de classe demonstre que: **i)** possui abrangência nacional; **ii)** é entidade representativa de categoria econômica delimitada e homogênea; **iii)** abrange a totalidade da categoria econômica; e **iv)** é composta por pessoas naturais ou jurídicas.

25. É o que se passará a demonstrar.

#### **(i) A ABIHPEC possui abrangência nacional**

26. Conforme precedentes deste C. Supremo Tribunal Federal<sup>4</sup>, será considerada de abrangência nacional a entidade que demonstrar a atuação em ao

---

<sup>3</sup> STF, Tribunal Pleno, Ag. Reg. na ADI 4.294/SP, Rel. Min. Luiz Fux, julgado em 01.07.2016; STF, Tribunal Pleno, ADI 4.912/MG, Rel. Min. Edson Fachin, julgado em 11.05.2016.

<sup>4</sup> STF, Tribunal Pleno, Ag. Reg. na ADI 5.071/RJ, Rel. Min. Alexandre de Moraes, julgado em 18.12.2017; STF, Tribunal Pleno, Ag. Reg. na ADI/PI, Rel. Min. Teori Zavascki, julgado em 18.12.2014; STF, Tribunal Pleno, Ag. Reg. na ADI/DF, Rel. Min. Celso de Mello, julgado em 13.08.2014.

menos **um terço do país, ou seja, em 9 estados da federação**<sup>5</sup> - aplicação analógica da Lei nº 9.096/1995 (Lei dos Partidos Políticos)<sup>6</sup>.

27. Trata-se de requisito satisfeito pela ABIHPEC que ostenta hoje atuação em nível nacional. Para fins de comprovação da abrangência nacional nos moldes da jurisprudência do E. STF., requer seja juntada a anexa lista de associados (doc. 04), bem como os respectivos comprovantes de inscrição de 9 associados (doc. 05) com cujas sedes se estabelecem em 9 estados diferentes da Federação (vide comprovantes de inscrição do CNPJ emitidos pela Receita Federal do Brasil - doc. 06).

28. Sendo assim, não há qualquer dúvida quanto à abrangência nacional da ABIHPEC.

## **(ii) Delimitação e homogeneidade de interesses dos associados da ABIHPEC**

29. O Col. STF entende, ainda, que as associações devem representar "*um bloco homogêneo*"<sup>7</sup> de interesses de seus associados, já que eventual *heterogeneidade*

---

<sup>5</sup> "*LEGITIMIDADE PARA A CAUSA. Ativa. Ação direta de inconstitucionalidade – ADI. Ação proposta pela Associação Nacional dos Magistrados Estaduais – ANAMAGES. Impugnação de norma concernente a toda a magistratura. Legitimação não caracterizada. Entidade classista de âmbito nacional, mas de representação parcial da categoria profissional. Não representatividade em, pelo menos, 9 (nove) estados da federação, nem de todos os membros do Poder Judiciário nacional.*" (STF, Tribunal Pleno, ADI 3.671/DF, Rel. Min. Cezar Peluso, julgado em 28.08.2008)

<sup>6</sup> "*Quanto à abrangência nacional, observo, nos termos do art. 2º, IX, da Lei 9.868/99, aplicado por analogia às entidades de classe (cfe. ADI 386, Relator Min. Sydney Sanches, DJ de 28.06.1991), que os documentos anexados pelas autoras demonstram a representatividade das entidades de classe em pelo menos nove Estados da Federação.*" (STF, Tribunal Pleno, ADI 4.912/MG, Rel. Min. Edson Fachin, julgado em 11.05.2016)

<sup>7</sup> "*A jurisprudência desta CORTE é pacífica no sentido de que a entidade associativa deve ser capaz de integrar, com plena abrangência (ADI 3617 AgR, Rel. Min. CEZAR PELUSO), um bloco homogêneo de interesses de seus associados (ADI 4.231-AgR, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI, DJe de 25/9/2014; da ADI 4.230 AgR, Rel. Min. DIAS TOFFOLI; e ADI 4.009, Rel. Min. EROS GRAU). 3. Agravo Regimental a que se nega provimento*" (STF, Tribunal Pleno, Ag. Reg. na ADI 5.071/RJ, Rel. Min. Alexandre de Moraes, julgado em 18.12.2017). No mesmo sentido: STF, Tribunal Pleno, Ag. Reg. na ADI 4.660/DF, Rel. Min. Dias Toffoli, julgado em 02.12.2016; STF, Tribunal Pleno, Ag. Reg. na ADI/RJ, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, julgado em 21.08.2014; STF, Tribunal Pleno, ADI 3.900/AM, Rel. Min. Cármen Lúcia, julgado em 02.12.2010.

impediria a delimitação exata dos interesses que estariam sendo defendidos pela entidade representante.

30. Nesse sentido, são consideradas heterogêneas as associações que representem associados pessoas físicas ou jurídicas de diferentes setores econômicos ou funções (indústrias e comércio)<sup>8</sup>.

31. Não é o caso da ABIHPEC, que, conforme se verifica no seu Estatuto Social, promove e defende os interesses específicos da indústria diretamente afetada pela lei impugnada, qual seja, a indústria de higiene pessoal, perfumaria e cosméticos (art. 3º) demonstrando, assim, a homogeneidade dos interesses da categoria a ser tutelada na presente demanda.

### **(iii) A ABIHPEC abrange a totalidade da categoria econômica**

32. Por fim, o Col. STF não considera representativa a entidade de classes que atua apenas em favor de parcela de determinada categoria econômica<sup>9</sup>.

33. Conforme visto acima, trata-se a ABIHPEC de associação de abrangência nacional e que representa a totalidade da categoria econômica afetada pela edição da lei impugnada - indústria de higiene pessoal, perfumaria e cosméticos.

---

<sup>8</sup> Precedente: "(...) as associações não possuem em sua composição pessoas físicas ou jurídicas estranhas às carreiras militares, caracterizando a homogeneidade na composição." (STF, Tribunal Pleno, ADI 4.912/MG, Rel. Min. Edson Fachin, julgado em 11.05.2016); e STF, Tribunal Pleno, Ag. Reg. na ADI/DF, Rel. Min. Dias Toffoli, julgado em 02.12.2016; STF, Tribunal Pleno, Ag. Reg. na ADI 5.071/RJ, Rel. Min. Alexandre de Moraes, julgado em 18.12.2017.

<sup>9</sup> A Associação Nacional das Universidades Particulares (ANUP) não possui legitimidade para a propositura de Ação Direta de Inconstitucionalidade contra a Lei 4.647/2015 do Estado do Mato Grosso do Sul, porque seu escopo de atuação não abrange a totalidade da categoria econômica afetada pela norma em comento." (STF, Tribunal Pleno, Ag. Reg. na ADI 5.444/DF, Rel. Min. Alexandre de Moraes, julgado em 09.02.2018). No mesmo sentido: STF, Tribunal Pleno, ADI 4.912/MG, Rel. Min. Edson Fachin, julgado em 11.05.2016

34. Dessa forma, considerando que a finalidade desta ação é justamente a declaração de inconstitucionalidade de Lei Estadual que impõe restrição indevida a toda a indústria, fica clara a legitimidade da ABIHPEC.

**(iv) A ABIHPEC é composta por sujeitos personificados**

35. Conforme a jurisprudência deste Col. STF, as associações devem ser compostas por pessoas naturais ou jurídicas<sup>10</sup>. Busca-se, com tal exigência, evitar a propositura de ações de controle de constitucionalidade por associações compostas por entes despersonalizados (*e.g. associações de órgãos públicos*), que não seriam entidades representativas de categoria profissional/econômica<sup>11</sup>.

36. No presente caso, a ABIHPEC é associação constituída por pessoas jurídicas integrantes da indústria de higiene pessoal, perfumaria e cosméticos, conforme se verifica da lista de associados (doc. 04), tornando inequívoca a satisfação deste requisito.

**II. A INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI IMPUGNADA**

**II.1. A REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS NA CONSTITUIÇÃO DE 1988**

37. A Constituição Federal de 1988 estabelece, em seu artigo 18, que "*a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos*". Justamente por não haver hierarquia entre os entes federativos, e para garantir-lhes a mencionada

---

<sup>10</sup> STF, Tribunal Pleno, Ag. Reg. na ADI 4.294/SP, Rel. Min. Luiz Fux, julgado em 01.07.2016.

<sup>11</sup> STF, Tribunal Pleno, ADI 67/DF, Rel. Min. Moreira Alves, julgado em 18.04.1990.

autonomia, que a Constituição estabelece um sistema de repartição de competências, distribuindo poderes entre a União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios.

38. A forma de distribuição dessas competências varia conforme o modelo federativo que se pretende. Sobre isso, afirma JOSÉ AFONSO DA SILVA que *"numas a descentralização é mais acentuada, dando-se aos Estados federados competências mais amplas, como nos Estados Unidos. Noutras a área de competência da União é mais dilatada, restando limitado campo de atuação aos Estados-membros"*<sup>12</sup>.

39. Inspirado no modelo alemão<sup>13</sup>, o federalismo brasileiro, instituído pela CF/88, atribui **i)** competências legislativas enumeradas à União (art. 22), passíveis de delegação aos Estados somente via Lei complementar (art. 22, parágrafo único); **ii)** competência legislativa *residual* ou *remanescente* para os Estados-membros (art. 25, §1º); **iii)** competência legislativa municipal para os assuntos de *interesse local* (art. 30, I); **iv)** *competência legislativa concorrente* entre União, Estados-membros e Municípios (arts. 24 e 30, II); e, por fim, **v)** competência legislativa do DF (art. 32, §1º).

40. Apesar de adotar modelo de repartição de competências mais generoso com o poder central, a Constituição Federal de 1988 procurou trazer algum equilíbrio nas relações entre a União e os entes federativos, afinal, conforme destaca FERNANDA DIAS MENEZES DE ALMEIDA, *"a partilha do poder de legislar é sempre o fulcro da repartição de competências, já que a lei - pensando em termos de*

---

<sup>12</sup> SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 40ª ed. rev. e atual. até a Emenda Constitucional n. 95, de 15.12.2016. São Paulo: Malheiros, 2017. p. 481

<sup>13</sup> Constituição Alemã de 1949 - Lei Fundamental de Bonn

*Estado de Direito - é que dá a dimensão do exercício dos poderes pelos respectivos titulares"*<sup>14</sup>.

41. Exatamente por essa razão que algumas matéria legislativas foram inseridas no **âmbito de competência concorrente entre União, Estados-membros e Municípios (arts. 24 e 30, II)**, criando-se possibilidades para que determinados temas sejam também disciplinados, em maior ou menor grau, nas esferas regionais ou locais.

42. Deve-se observar, no entanto, que o exercício da competência concorrente pelos demais entes federativos deve respeitar as balizas estabelecidas pela própria Carta Magna, já que o seu alargamento indevido poderá gerar situações de antinomia entre legislação federal e estadual e, conseqüentemente, insegurança jurídica.

43. Resta, portanto, definir quais seriam essas balizas para que seja possível identificar com clareza as hipóteses em que a atividade legiferante estadual extrapola os limites de sua competência e usurpa a competência da União para o estabelecimento de normas gerais.

44. É o que será demonstrado adiante.

## **II.2. A DISCIPLINA CONSTITUCIONAL DAS COMPETÊNCIAS LEGISLATIVAS CONCORRENTES**

45. Busca-se, por meio da presente demanda, demonstrar a inconstitucionalidade da Lei nº 7.814, de 15 de dezembro de 2017, do Estado do Rio de Janeiro que proíbe a utilização de animais para desenvolvimento, experimento e teste de produtos cosméticos e de higiene pessoal, perfumes e seus componentes.

---

<sup>14</sup> ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. Competências na Constituição de 1988. 4ª ed. São Paulo : Atlas, 2007. p. 60

46. Para tanto, faz-se necessária a análise de como a Constituição Federal de 1988 realizou a distribuição de competências sobre esse tema, bem como das condições estabelecidas para o exercício da competência legislativa concorrente.

47. Na seara das competências administrativas, estabeleceu a Constituição Federal que *"é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: (...) VII - preservar florestas, a fauna e a flora"* (art. 23, VII). A Carta Magna também é clara no sentido de que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, impondo-se ao Poder Público o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações (art. 225). Essa defesa deve ser realizada por meio da proteção da fauna e flora, vedadas, **na forma da lei**, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade (art. 225, §1º, VII).

48. Sob o prisma das competências materiais (administrativas), portanto, fica clara a incumbência do Poder Público (leia-se, União, Estados, Distrito Federal e Municípios) de adotar as políticas públicas necessárias à garantia da preservação e proteção da fauna, incluindo a vedação das práticas de maus tratos aos animais.

49. Por outro lado, no que tange às **competências legislativas** concorrentes, a Constituição Federal estabelece uma disciplina geral, dividida em dois blocos: **a)** a enumeração das matérias que serão objeto do exercício da competência legislativa (art. 24) e **b)** as regras constitucionais que disciplinam o próprio exercício da competência legislativa (art. 24, §§1º a 4º).

50. Dentre as matérias que constituem o objeto do exercício da competência legislativa concorrente, identifica-se, para fins da presente ação, a competência da União, dos Estados e do Distrito Federal para legislar concorrentemente sobre *"florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição"* (art. 24, VI).

51. Assim, sendo certo que a União e os Estados-membros concorrem quanto à produção legislativa relacionada à proteção da fauna, resta descrever a regras que regem essa atuação legislativa concorrente, já que serão estas que instituirão as importantes balizas que prevenirão eventuais abusos de competência.

52. Em suma, a Constituição Federal de 1988 estabelece **três regras**:

- No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se a estabelecer **normas gerais** (art. 24, §1º).
- A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a **competência suplementar dos Estados** (art. 24, §2º).
- **Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena**, para atender a suas peculiaridades (art. 24, §3º).
- A superveniência de lei federal sobre normas gerais **suspende a eficácia da lei estadual**, no que lhe for contrário (art. 24, §4º).

53. A primeira baliza, portanto, diz respeito ao exercício da competência concorrente por parte da União, sendo estabelecido, expressamente, **que esta será limitada ao estabelecimento de normas gerais**. Ocorre que a Constituição deixou, nesse aspecto, de definir o conceito de normas gerais, deixando essa árdua tarefa para os seus diversos intérpretes.

54. Na doutrina, é possível verificar o esforço de diversos autores em atribuir um conceito unívoco ao termo "*normas gerais*", existindo "*conceituações para todos os gostos, construídas a partir da tentativa ora de identificar os elementos*



*constitutivos das normas gerais, ora de caracterizá-las negativamente, dizendo o que elas não são ou não podem conter"*<sup>15</sup>.

55. O primeiro posicionamento que se cita é o de MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO, segundo o qual *"mais fácil é determinar o que sejam 'normas gerais', pelo ângulo negativo. Quer dizer, indicar os caracteres de uma norma que não é 'geral'; é, conseqüentemente, específica, particularizante, complementar. Realmente são particularizantes as normas que visem a adaptar princípios, bases, diretrizes a 'necessidades e peculiaridades regionais', como está na parte final do artigo 24, §3º"*<sup>16</sup>.

56. O eminente jurista ADILSON DE ABREU DALLARI considera normas gerais aquelas que sejam uniformemente aplicáveis a todos os entes públicos e a todas as situações jurídicas da mesma espécie, que se refiram a questões fundamentais básicas e que não se estendam até o ponto em que isso possa ferir princípio ou atributos inerentes à autonomia dos Estados e Municípios<sup>17</sup>.

57. Por sua vez, GILMAR FERREIRA MENDES entende que *"a Constituição Federal prevê, além de competências privativas, um condomínio legislativo, de que resultarão normas gerais a serem editadas pela União e normas específicas, a serem editadas pelos Estados-membros (...). A divisão de tarefas está contemplada nos parágrafos do art. 24, de onde se extrai que sabe à União editar*

---

<sup>15</sup> ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. Competências na Constituição de 1988. 4ª ed. São Paulo : Atlas, 2007. p. 130

<sup>16</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Comentários à Constituição Brasileira de 1988. São Paulo : Saraiva, 1990. v.1. p. 195-196

<sup>17</sup> Entendimento mencionado por Diogo de Figueiredo Moreira Neto no artigo "Competência concorrente limitada. O problema da conceituação das normas gerais" in Revista de Informação Legislativa, Brasília, ano 25, nº 100, out./dez. 1988. p. 159.

*normas gerais - i.e., normas não exaustivas, leis-quadro, princípios amplos, que traçam um plano, sem descer em pormenores"*<sup>18</sup>

58. Por fim, após seminal trabalho sobre o tema, DIOGO DE FIGUEIREDO MOREIRA NETO arremata que *"normas gerais são declarações principiológicas que cabe à União editar, no uso de sua competência concorrente limitada, restrita ao estabelecimento de diretrizes nacionais sobre certos assuntos, **que deverão ser respeitadas pelos Estados-membros na feitura das suas legislações**, através de normas específicas e particularizantes que as detalharão, de modo que possam ser aplicadas, direta e indiretamente, à relações e situações concretas a que se destinam, em seus respectivos âmbitos políticos"*<sup>19</sup>.

59. A despeito de todos esses esforços, não há como deixar de destacar o papel do Supremo Tribunal Federal na definição desse conceito, já que, uma vez imbuído da função de guardião da constituição (CF, art. 102), exercerá a função de *"árbitro constitucional do federalismo"*<sup>20</sup>, apto a conferir a eficácia do sistema brasileiro de repartição de competências. Impossível, portanto, deixar de mencionar o entendimento jurisprudencial sobre o tema.

60. Ao longo das décadas esse E. Supremo Tribunal Federal tem empreendido esforços hercúleos para conferir uma definição minimamente homogênea sobre o sentido do termo *"normas gerais"* contido no art. 24, §1º da Constituição Federal de 1988.

---

<sup>18</sup> MENDES, Gilmar Ferreira. Curso de Direito Constitucional. 9ª ed. rev. e atual. São Paulo : Saraiva, 2014.

<sup>19</sup> MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Competência concorrente limitada. O problema da conceituação das normas gerais. Revista de Informação Legislativa, Brasília, ano 25, nº 100, out./dez. 1988. p. 159

<sup>20</sup> ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. Competências na Constituição de 1988. 4ª ed. São Paulo : Atlas, 2007

61. No âmbito da ADI 3.645-9/PR, o Col. STF teve a oportunidade de se manifestar no sentido de que *"norma geral, a princípio, é aquela que emite um comando passível de uma aplicabilidade federativamente uniforme"*<sup>21</sup>.

62. Outro entendimento pode ser verificado na ADI 3.098/SP, oportunidade na qual o Min. Carlos Velloso afirmou que *"essas 'normas gerais' devem apresentar generalidade maior do que apresentam, de regra, as leis. Penso que 'norma geral', tal como posta na Constituição, tem o sentido de diretriz, de princípio geral. A norma geral federal, melhor será dizer nacional, seria a moldura do quadro a ser pintado pelos Estados e Municípios no âmbito de suas competências"*<sup>22</sup>.

63. Colocadas todas as premissas, realizar-se-á, finalmente, o cotejo de todo o exposto até então com o caso específico da Lei nº 7.814, de 15 de dezembro de 2017, do Estado do Rio de Janeiro.

### **II.3. A USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA EDIÇÃO DE NORMAS GERAIS E A EXTRAPOLAÇÃO DA COMPETÊNCIA SUPLEMENTAR DO ESTADO-MEMBRO**

64. A inconstitucionalidade formal da Lei nº 7.814, de 15 de dezembro de 2017, do Estado do Rio de Janeiro emana, principalmente, de **três comandos**:

- i) A Lei estabelece a proibição da utilização de animais para desenvolvimento, experimento e teste de produtos cosméticos, higiene pessoal, perfumes, limpeza e seus componentes (art. 1º e seguintes);
- ii) A Lei estabelece a proibição da comercialização de produtos derivados da realização de testes em animais (art. 1º, parágrafo único);

---

<sup>21</sup> Voto do Min. Carlos Ayres Britto - ADI 3645, Rel. Min. Ellen Gracie, Tribunal Pleno, julgado em 31/05/2006, DJ 01-09-2006

<sup>22</sup> ADI 3098, Rel. Min. Carlos Velloso, Tribunal Pleno, julgado em 24/11/2005, DJ 10-03-2006

iii) A Lei estabelece obrigação de rotulagem nos produtos cosméticos, higiene pessoal, perfumes, limpeza e seus componentes (art. 4º).

65. Quanto à proibição da utilização de animais para desenvolvimento, experimento e teste de produtos cosméticos, higiene pessoal, perfumes, limpeza e seus componentes, a inconstitucionalidade formal é latente, já que **existe a Lei Federal nº 11.794, de 8 de outubro de 2008, que não somente permite a realização de testes em animais, mas também estabelece as normas gerais que disciplinam o tema, ocorrendo, portanto, violação do art. 24, V, VI e §§ 1º, a 4º da Constituição Federal, que regula a competência concorrente da União e dos Estados. Veja-se.**

66. A Lei Federal nº 11.794/08 foi editada para regulamentar o inciso VII do § 1º do art. 225 da Constituição Federal<sup>23</sup>, estabelecendo procedimentos para o uso científico de animais. Seu art. 1º dispõe que "*a criação e a utilização de animais em atividades de ensino e pesquisa científica, em todo o território nacional, obedece aos critérios estabelecidos nesta Lei*".

67. Primeiramente, a Lei Federal criou o "*Conselho Nacional de Controle de Experimentação Animal - CONCEA*" e as "*Comissões de Ética no Uso de Animais - CEUAs*", com as seguintes competências:

<b>"Art. 5º Compete ao CONCEA:</b>  I – formular e zelar pelo cumprimento das	<b>"Art. 10. Compete às CEUAs:</b>  I – cumprir e fazer cumprir, no âmbito de
---	---

<sup>23</sup> Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

§ 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público: (...) VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade.

<p>normas relativas à utilização humanitária de animais com finalidade de ensino e pesquisa científica;</p> <p>II – credenciar instituições para criação ou utilização de animais em ensino e pesquisa científica;</p> <p>III – monitorar e avaliar a introdução de técnicas alternativas que substituam a utilização de animais em ensino e pesquisa;</p> <p>IV – estabelecer e rever, periodicamente, as normas para uso e cuidados com animais para ensino e pesquisa, em consonância com as convenções internacionais das quais o Brasil seja signatário;</p> <p>V – estabelecer e rever, periodicamente, normas técnicas para instalação e funcionamento de centros de criação, de biotérios e de laboratórios de experimentação animal, bem como sobre as condições de trabalho em tais instalações;</p> <p>VI – estabelecer e rever, periodicamente, normas para credenciamento de instituições que criem ou utilizem animais para ensino e pesquisa;</p> <p>VII – manter cadastro atualizado dos procedimentos de ensino e pesquisa realizados ou em andamento no País, assim como dos pesquisadores, a partir de informações remetidas pelas Comissões de Ética no Uso de Animais - CEUAs, de que trata o art. 8º desta Lei;</p> <p>VIII – apreciar e decidir recursos interpostos contra decisões das CEUAs;</p> <p>IX – elaborar e submeter ao Ministro de Estado da Ciência e Tecnologia, para aprovação, o seu regimento interno;</p> <p>X – assessorar o Poder Executivo a respeito das atividades de ensino e pesquisa tratadas nesta Lei."</p>	<p>suas atribuições, o disposto nesta Lei e nas demais normas aplicáveis à utilização de animais para ensino e pesquisa, especialmente nas resoluções do CONCEA;</p> <p>II – examinar previamente os procedimentos de ensino e pesquisa a serem realizados na instituição à qual esteja vinculada, para determinar sua compatibilidade com a legislação aplicável;</p> <p>III – manter cadastro atualizado dos procedimentos de ensino e pesquisa realizados, ou em andamento, na instituição, enviando cópia ao CONCEA;</p> <p>IV – manter cadastro dos pesquisadores que realizem procedimentos de ensino e pesquisa, enviando cópia ao CONCEA;</p> <p>V – expedir, no âmbito de suas atribuições, certificados que se fizerem necessários perante órgãos de financiamento de pesquisa, periódicos científicos ou outros;</p> <p>VI – notificar imediatamente ao CONCEA e às autoridades sanitárias a ocorrência de qualquer acidente com os animais nas instituições credenciadas, fornecendo informações que permitam ações saneadoras."</p>
--	--

68. Tratam-se, portanto, de importantes órgãos de controle formal das instituições credenciadas ao uso científico de animais, bem como de fiscalização técnica dos métodos de pesquisa empregados.

69. Após a criação desses dois órgãos, a norma federal passa ao estabelecimento das **regras gerais** para a criação e uso de animais para pesquisa científica, tais como **(i)** a necessidade de credenciamento da instituição perante o CONCEA (art. 12); **(ii)** a necessidade de constituição de CEUA (art. 13); **(iii)** a necessidade de cuidados antes, durante e depois do experimento (art. 14); **(iv)** regras gerais para a eutanásia (art. 14, §§1º e 2º); **(v)** regras gerais para evitar ou reduzir ao máximo o sofrimento animal (art. 14, §§ 3º a 9º; art. 15); **(vi)** regras de segurança (art. 14, §10º); e **(vii)** regra sobre a necessidade de supervisão (art. 16).

70. A Lei Federal nº 11.794/08 motivou, ainda, a publicação de resoluções normativas do *Conselho Nacional de Controle de Experimentação Animal - CONCEA* que estabelecem normas acerca da introdução de métodos alternativos ao uso de animais em atividades de pesquisa, em obediência ao art. 5º, inciso III da Lei nº 11.794/08<sup>24</sup>.

71. Nesse sentido, a Resolução Normativa nº 17, de 3 de julho de 2014 (doc. 07), dispõe sobre o procedimento de "*reconhecimento de métodos alternativos validados que tenham por finalidade a redução, a substituição ou o refinamento do uso de animais em atividades de pesquisa*". As Resoluções Normativas nº 18/2014 e 31/2016, por sua vez, traduzem exemplos de reconhecimento pelo CONCEA de diversos métodos alternativos (doc. 08).

---

<sup>24</sup> Art. 5º Compete ao CONCEA: (...) III - monitorar e avaliar a introdução de técnicas alternativas que substituam a utilização de animais em ensino e pesquisa;

72. A União, portanto, exerceu e exerce adequadamente a sua competência para o estabelecimento de normas gerais sobre o uso científico de animais, restando permitida, conforme a disciplina federal, a sua utilização para desenvolvimento, experimento e teste de produtos cosméticos, higiene pessoal, perfumes, limpeza, desde que obedecidas as condições acima elencadas.

73. Dessa forma, além de exercer a competência concorrente nos exatos limites do art. 24, §1º da CF/88 (estabelecimento de normas gerais), ao editar a Lei Federal nº 11.794/08, a União respeitou a reserva legal estabelecida pelo art. 225, §1º, VII sobre a vedação "*na forma da lei*" de práticas que submetam os animais a crueldade.

74. A lei impugnada, por outro lado, ao proibir a utilização de animais para desenvolvimento, experimento e teste de produtos cosméticos, higiene pessoal, perfumes, limpeza, **invade e usurpa a competência legislativa da União para o estabelecimento de normas gerais e extrapola a competência do Estado-membro.**

75. A usurpação/invasão da competência da União decorre do fato de que "*os Estados-membros e Distrito Federal podem exercer, com relação às normas gerais, competência suplementar (art. 24, §2º, CF/88), o que significa preencher claros, suprir lacunas. Não há falar em preenchimento de lacuna, quando o que os Estados ou o Distrito Federal fazem é transgredir a lei federal já existente*"<sup>25</sup>.

76. Em situação semelhante ao presente caso, **esse Col. STF já decidiu pela inconstitucionalidade** de Lei Estadual que caminhe em **sentido oposto** àquele previamente estabelecido pela Lei Federal. Veja-se:

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 2.210/01, DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL. OFENSA AOS ARTIGOS 22, I*

---

<sup>25</sup> MENDES, Gilmar Ferreira. Curso de Direito Constitucional. 9ª ed. rev. e atual. São Paulo : Saraiva, 2014, p.829



*E XII; 25, § 1º; 170, CAPUT, II E IV; 1º; 18 E 5º CAPUT, II E LIV. INEXISTÊNCIA. AFRONTA À COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE DA UNIÃO PARA EDITAR NORMAS GERAIS REFERENTES À PRODUÇÃO E CONSUMO, À PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE E CONTROLE DA POLUIÇÃO E À PROTEÇÃO E DEFESA DA SAÚDE. ARTIGO 24, V, VI E XII E §§ 1º E 2º DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. Não cabe a esta Corte dar a última palavra a respeito das propriedades técnico-científicas do elemento em questão e dos riscos de sua utilização para a saúde da população. Os estudos nesta seara prosseguem e suas conclusões deverão nortear as ações das autoridades sanitárias. Competência do Supremo Tribunal Federal circunscrita à verificação da ocorrência de contraste inadmissível entre a lei em exame e o parâmetro constitucional. Sendo possível a este Supremo Tribunal, pelos fatos narrados na inicial, verificar a ocorrência de agressão a outros dispositivos constitucionais que não os indicados na inicial, verifica-se que ao determinar a proibição de fabricação, ingresso, comercialização e estocagem de amianto ou de produtos à base de amianto, destinados à construção civil, o Estado do Mato Grosso do Sul excedeu a margem de competência concorrente que lhe é assegurada para legislar sobre produção e consumo (art. 24, V); proteção do meio ambiente e controle da poluição (art. 24, VI); e proteção e defesa da saúde (art. 24, XII). A Lei nº 9.055/95 dispôs extensamente sobre todos os aspectos que dizem respeito à produção e aproveitamento industrial, transporte e comercialização do amianto crisotila. A legislação impugnada foge, e muito, do que corresponde à legislação suplementar, da qual se espera que preencha vazios ou lacunas deixados pela legislação federal, não que venha a dispor em diametral objeção a esta. Compreensão que o Supremo Tribunal tem manifestado quando se defronta com hipóteses de competência legislativa concorrente. Precedentes: ADI 903/MG-MC e ADI 1.980/PR-MC, ambas de relatoria do eminente Ministro Celso de Mello. Ação direta de inconstitucionalidade cujo pedido se julga parcialmente procedente para declarar a inconstitucionalidade do artigo 1º e de seus §§ 1º, 2º e 3º, do art. 2º, do art. 3º e §§ 1º e 2º e do parágrafo único do art. 5º, todos da Lei nº 2.210/01, do Estado do Mato Grosso do Sul.*

(ADI 2.396, Relator(a): Min. ELLEN GRACIE, Tribunal Pleno, julgado em 08/05/2003, DJ 01-08-2003 PP-00100 EMENT VOL-02117-34 PP-07204)



77. Nesse precedente, impugnava-se lei estadual que proibia a fabricação, o ingresso, a comercialização e a estocagem de amianto crisotila ou de produtos à base de amianto crisotila, sendo decidido que a lei excedia a margem de competência concorrente assegurada pelo art. 24, V, VI e XII da CF/88, porque já existia lei federal que permitia tais atividades (Lei Federal nº 9.055/95).

78. Conforme destacou a Min. Ellen Gracie, ao determinar a proibição de fabricação, ingresso, comercialização e estocagem de amianto ou de produtos à base de amianto, destinados à construção civil, o Estado do Mato Grosso do Sul "*excedeu a margem de competência concorrente que lhe é assegurada para legislar sobre produção e consumo (art. 24, V); proteção do meio ambiente e controle da poluição (art. 24, VI); e proteção e defesa da saúde (art. 24, XII)*". Ao fim, afirmou categoricamente que "*a lei estadual sob comento somente seria constitucional se viesse a preencher certas lacunas da lei federal, e não a dispor em diametral objeção a esta*".

79. Nesse sentido, normas estabelecendo vedações ou permissões, segundo o entendimento dessa Corte Suprema, são consideradas normas gerais e, portanto, de competência da União, sendo vedado que os Estados-membros legislem em sua contrariedade<sup>26</sup>. Tal entendimento, inclusive, é acompanhado por DIOGO DE FIGUEIREDO MOREIRA NETO que, conforme citado acima (Item 2.2), entende que as normas gerais ditadas pela União "*deverão ser respeitadas pelos Estados-membros na feitura das suas legislações*".

80. A única exceção a essa regra seria na hipótese de inexistência de lei federal sobre normas gerais, situação onde os Estados podem exercer a competência legislativa plena para atender a suas peculiaridades (art. 24, §3º). É cediço, no entanto, que **não se trata do presente caso**.

---

<sup>26</sup> TAVARES. André Ramos. Curso de direito constitucional. 11 ed. rev. e atual. São Paulo : Saraiva, 2013, p. 897/898

81. Dessa forma, fica caracterizada também a extrapolação do Estado do Rio de Janeiro quanto ao exercício de competência concorrente-suplementar, deixando clara a inconstitucionalidade da lei ora impugnada.

82. Em conclusão, fica bem demonstrada a inconstitucionalidade da Lei RJ nº 7.814/17 por usurpar as competências conferidas à União para **a)** estabelecer normas gerais sobre fauna, conservação da natureza e proteção do meio ambiente (art. 24, VI, CF/88); bem como **b)** legislar privativamente sobre direito civil e comercial (art. 22, I, CF/88).

#### **II.4. SEGURANÇA JURÍDICA**

83. Para além das inconstitucionalidades acima demonstradas, a manutenção de lei impugnada no ordenamento jurídico constituirá fator de extrema insegurança jurídica quanto à legislação aplicável às atividades da indústria brasileira de higiene pessoal, perfumaria, e cosméticos.

84. A antinomia entre a Lei Federal nº 11.794/08 e a Lei nº 7.814/17 do Estado do Rio de Janeiro cria uma situação "peculiar" em que a utilização de animais para desenvolvimento, experimento e teste de produtos cosméticos, higiene pessoal, perfumes e limpeza é permitida em alguns Estados e em outros não. Evidente que o sistema constitucional de repartição de competências estabelecido pela CF/88 não coaduna com tal disparidade.

85. A situação é ainda mais grave na medida em que a lei impugnada estabelece proibição de comercialização dos produtos derivados da realização de testes em animais, e obrigação de rotulagem, alterando, artificialmente, o comércio de tais produtos no território do Estado do Rio de Janeiro.

86. Normas dessa natureza já foram recentemente declaradas inconstitucionais por esse Col. STF exatamente por considerar a "*predominância de interesse federal a evitar limitações ao mercado interestadual*"<sup>27</sup>. Nesse precedente, o Min. Gilmar Mendes faz ponderações de suma importância:

*"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.*

*Será mesmo que era esse o escopo da norma constitucional, ao reconhecer a competência estadual para proteção do consumidor?*

*Não me parece que seja esse, de fato, o sentido da norma constitucional. E digo isso não apenas argumentando pelas consequências. Em diversos dispositivos constitucionais fica clara a intenção do constituinte de, de um lado, promover a integração e a cooperação entre os entes subnacionais e, de outro, combater todas as práticas que estimulem a concorrência predatória ou a criação de barreiras ao comércio ou à livre circulação de bens e pessoas no território nacional."*

---

<sup>27</sup> ADI 750, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 03/08/2017.

87. A Lei nº 7.814/17 do Estado do Rio de Janeiro escancara os riscos inerentes à extrapolação/usurpação de competência pelos Estados-membros, na medida em que cria-se verdadeira "balbúrdia legislativa", no qual cada Estado decide se permitirá ou não determinada conduta.

88. Por essa razão que, em nome da segurança jurídica, essas matérias demandam um **tratamento uniforme** pela legislação, conforme entendimento doutrinário do eminente jurista ADILSON DE ABREU DALLARI, supra destacado (Item II.2).

89. Esse também foi o entendimento do Min. Sepúlveda Pertence na ocasião do julgamento da ADI 3.645-9/PR, que questionou Lei do Estado do Paraná que estabeleceu obrigações de rotulagem: *"trata-se evidentemente de uma norma geral. Não há como estabelece peculiaridade do consumidor paranaense para que a rotulagem no Paraná seja mais rígida do que aquela que o legislador federal."*<sup>28</sup>

90. O Ministro, na oportunidade, expôs entendimento semelhante ao do professor TÉRCIO SAMPAIO FERRAZ JÚNIOR, para quem *"o federalismo cooperativo vê na necessidade de uniformização de certos interesses um ponto básico da colaboração. Assim, toda matéria que extravase o interesse circunscrito de uma unidade (estadual, em face da União; municipal, em face do Estado) ou porque é comum (todos têm o mesmo interesse) ou porque envolve tipologias, conceituações que, se particularizadas num âmbito autônomo, engendrariam conflitos ou dificuldades no intercâmbio nacional, constitui matéria de norma geral."*<sup>29</sup>

---

<sup>28</sup> ADI 3645, Rel. Min. Ellen Gracie, Tribunal Pleno, julgado em 31/05/2006, DJ 01-09-2006. No mesmo sentido:

<sup>29</sup> FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. Normas gerais e competência concorrente. Uma exegese do art. 24 da Constituição Federal. Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São

91. Aliás, é no mesmo precedente que a Min. Ellen Gracie destaca que ao adotar tal postura, o Estado-membro incorre "*em substituição - e não suplementação - das regras que cuidam das exigências, procedimentos e penalidades relativos à rotulagem informativa de produtos transgênicos por norma estadual que dispôs sobre o tema de maneira igualmente abrangente. Extrapolação, pelo legislador estadual, da autorização constitucional voltada para o preenchimento de lacunas acaso verificadas na legislação federal.*"

92. Portanto, ao adicionar o elemento da segurança jurídica às inconstitucionalidades formais acima denunciadas, resta clara a necessidade de procedência integral da presente demanda.

### **III. SUBSTRATO ÉTICO**

93. A garantia do bem-estar dos animais é uma proteção necessária à manutenção de um meio ambiente ecologicamente equilibrado. Esse valor é usualmente perseguido por Estados democráticos contemporâneos que se preocupam com a efetividade dos chamados *direitos fundamentais de terceira geração*<sup>30</sup>.

94. Isso tanto é verdade que a Constituição Federal de 1988 dedica um capítulo inteiro para o meio ambiente (Capítulo VI), estabelecendo deveres tanto ao Poder Público quanto à coletividade para a sua defesa e preservação. Na esfera

---

Paulo, v. 90, p. 245-251, jan. 1995. ISSN 2318-8235. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67296>>. Acesso em: 24 de maio de 2018.

<sup>30</sup> Conforme destaca Gilmar Ferreira Mendes "*os direitos chamados de terceira geração peculiarizam-se pela titularidade difusa ou coletiva, uma vez que são concebidos para a proteção não do homem isoladamente mas de coletividades, de grupos. Tem-se, aqui, o direito à paz, ao desenvolvimento, à qualidade do meio ambiente, à conservação do patrimônio histórico e cultural*" (MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 9ª ed. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 137/138). A denominação "direitos de terceira geração" já foi utilizada pelo STF justamente para indicar o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (RE 134.297, Rel. Min. Celso de Mello, DJ de 22-9-1995)

infraconstitucional, inclusive, existe a Lei de Crimes Ambientais que estabelece como **crime** a realização de procedimentos dolorosos ou cruéis em animais vivos, **ainda que para fins didáticos ou científicos, quando existirem recursos alternativos** (art. 32, §1º).

95. A Constituição Federal também estabelece, em seu art. 225, §1º, VII, o dever de proteção da fauna e da flora, sendo vedadas, **na forma da lei**, as práticas que colocam em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade.

96. E foi exatamente em decorrência dessa *reserva legal* conferida pela Constituição Federal que foi editada a Lei Federal nº 11.794/2008: **para regulamentar os procedimentos para o uso científico de animais, a fim de proteger não a indústria, mas sim os animais e própria a inovação, os testes científicos na área da saúde e, ao fim e ao cabo, a saúde humana.**

97. Portanto, é importante ressaltar que a presente Ação Direta de Inconstitucionalidade em nenhum momento pretende entrar em rota de colisão com a proteção constitucional do bem-estar dos animais, sendo certo que o ordenamento jurídico atual já proíbe práticas tendentes a violar tal garantia, conforme acima exemplificado. Qualquer indústria que hoje necessite realizar procedimentos com animais deve tratá-los como **seres vivos**, sem a realização de procedimentos dolorosos ou cruéis.

98. O que se pretende é tão somente garantir a segurança jurídica, viabilizada pela garantia do sistema de repartição de competências estabelecido pela Constituição Federal, que estabelece que aos estados-membros caberá tão somente o 'preenchimento de lacunas' deixadas pela legislação federal, tornando inconstitucionais, portanto, normas estaduais que estabeleçam regras diametralmente opostas às normas gerais estabelecidas pela Lei Federal n. 11.794/2008.

99. Por fim, apesar das inconstitucionalidades acima denunciadas serem suficientes para a declaração de inconstitucionalidade *in totum* da Lei RJ nº 7.814/17, deve-se ressaltar os outros dois comandos legais que evidenciam a usurpação da competência da União pelo Estado do Rio de Janeiro.

100. Tratam-se dos dispositivos que estabelecem **a)** a proibição da comercialização de produtos derivados da realização de testes em animais (art. 1º, parágrafo único); e **b)** a obrigação de rotulagem nos produtos cosméticos, higiene pessoal, perfumes, limpeza e seus componentes (art. 4º).

101. Tais dispositivos revelam que, além de contrariar expressamente a autorização dada pela Lei Federal à utilização de animais em testes, a Lei RJ nº 7.814/17 vai além e cria ônus injustificado, impactando diretamente na livre iniciativa e nas relações privadas de natureza civil e comercial das empresas integrantes da indústria de higiene pessoal, perfumaria e cosméticos.

102. A proibição de comercialização de produtos derivados da realização de testes em animais significará uma perda de receita significativa a todas as empresas do setor, além de afetar os contratos comerciais de fornecimento já assinados. Tudo isso se daria como espécie de "consequência-sanção" em face de uma conduta que, em verdade, é permitida pela Lei Federal.

103. O mesmo pode ser aplicado com relação à obrigação de rotulagem estabelecida no artigo 4º da Lei RJ nº 7.814/17, segundo o qual "*nas embalagens de **todos** os produtos cosméticos, de higiene pessoal, perfumes e de limpeza comercializados no Estado do Rio de Janeiro deverá existir a seguinte informação aos consumidores: "De acordo com a Lei Estadual nº XXX/20XX, não foram realizados testes em animais para a elaboração deste produto".*

104. Além de estabelecer uma conduta contrária à Lei Federal nº 11.794/08 — elaborada consoante competência concorrente do art. 24 VI da Constituição Federal — que permite o uso de animais para testes em produtos, a obrigação de rotulagem é inadequada para a finalidade almejada. Isso porque os testes em animais não somente são permitidos, mas também são aplicados nos mais diversos setores da economia.

105. Considere ainda que os ingredientes químicos utilizados em cosméticos também são utilizados em ampla gama de outros produtos destinados tanto ao consumo quanto ao uso industrial. Essas substâncias químicas podem estar sujeitas a múltiplos regramentos, que disciplinam desde o meio ambiente até a segurança do trabalho - nesse último caso, inclusive, é comum exigir-se a realização de testes em animais para determinada faixa de tonelagem para verificação dos riscos de exposição ocupacional.

106. Muitas substâncias utilizadas pela indústria de higiene pessoal, perfumaria e cosméticos tiveram sua segurança atestada anos antes do desenvolvimento de metodologias alternativas ao uso de animais e, apesar de não serem mais atestadas, são utilizadas na formulação dos produtos.

107. Portanto, ainda que os produtos de higiene pessoal, perfumaria e cosméticos não tenham sido eles próprios testados em animais, os ingredientes químicos utilizados em sua produção certamente o foram, com minimização de riscos.

108. Diante disso, a proibição veiculada pela lei em questão não se presta a reduzir o número de testes em animais, já que os insumos utilizados na produção dos produtos de higiene pessoal, cosméticos e perfumaria também são utilizados para outras finalidades e comumente requerem a realização de ensaios em animais.

109. Portanto, a insegurança gerada por este comando é imensurável. Declarar no rótulo que não foram realizados testes em animais para a elaboração do produto,



sem que seja considerada a cadeia produtiva de forma integral, poderá levar o consumidor a erro, ainda que nenhum teste tenha sido realizado pela empresa na formulação do produto.

110. Por fim, o dispositivo em questão tem o potencial de gerar um enorme custo para as empresas da indústria de higiene pessoal, perfumaria e cosméticos, uma vez que ainda seriam obrigadas a criar rótulo específico para os produtos comercializados no território do Estado do Rio de Janeiro.

111. Por essas razões, tais dispositivos estão eivados de inconstitucionalidade formal por usurpação de competência da União para disciplinar, em caráter privativo, as regras que regem as relações civis e comerciais entre particulares, nos termos do art. 22, I da Constituição Federal, e em caráter concorrente as normas disciplinadores relacionadas à produção e consumo (art. 24, V).

#### **IV. PEDIDO CAUTELAR - SUSPENSÃO DOS EFEITOS DA LEI ESTADUAL**

112. Conforme visto acima, a manutenção dos efeitos da Lei nº 7.814/17 do Estado do Rio de Janeiro, além de fomentar a insegurança jurídica no desenvolvimento das atividades relativas à indústria de higiene pessoal, perfumaria e cosméticos, pode ter consequência nefastas ao comércio do Estado do Rio de Janeiro.

113. Tais consequências são geradas, principalmente, pela própria proibição da utilização de animais em testes de produtos de higiene pessoal, cosméticos e perfumaria, bem como da proibição de comercialização de produtos derivados de testes em animais e da obrigação de rotulagem estabelecida no art. 4º.

114. A inconstitucional obrigação de rotulagem, inclusive, gera impactos econômicos e logísticos significativos em todas as empresas do setor, que serão

obrigadas não somente a produzir embalagens especiais para os produtos que serão vendidos dentro do Estado do Rio de Janeiro, mas até mesmo descartar embalagens que já estavam produzidas, o que contraria quaisquer padrões de sustentabilidade esperados em atividades industriais/empresariais e, sobretudo, de comandos constantes de legislação que diz tutelar o meio ambiente.

115. Tais comandos impactam diretamente o mercado interestadual, na medida em que afetam todas as empresas da indústria e, conseqüentemente, todo o mercado consumidor. Não seria exagero cogitar verdadeira evasão por parte das empresas do setor, frente às limitações inconstitucionais estabelecidas pelo legislador estadual no território do Rio de Janeiro.

116. Por fim, em casos semelhantes já citados acima, os requisitos autorizadores da concessão da medida cautelar também foram identificados. No âmbito da ADI 2396 MC / MS, em que se concluiu pela inconstitucionalidade de lei estadual que dispunha em sentido contrário Lei Federal editada anteriormente, a Min. Ellen Gracie, na oportunidade do exame da cautelar, destacou a situação de "*aparente inconstitucionalidade*" e deferiu a medida para suspender os respectivos artigos.<sup>31</sup> Tal decisão foi referendada em plenário por **decisão unânime**.

117. Em outro caso, em que se atestou a inconstitucionalidade de norma estadual que estabelecia obrigações de rotulagem (ADI 750/RJ), o Min. Octavio Gallotti, à época responsável pelo exame da cautelar, enfatizou que "*a fundamentação do pedido é relevante, sob o aspecto da competência concorrente para legislar sobre produção e consumo, estabelecida no art. 24, V, da Constituição Federal, tendo em*

---

<sup>31</sup> "A legislação impugnada foge, e muito, do que corresponde à legislação suplementar, da qual se espera que preencha vazios ou lacunas deixados pela legislação federal, não que venha a dispor em diametral objeção a esta" ADI 2396 MC, Relator(a): Min. ELLEN GRACIE, Tribunal Pleno, julgado em 26/09/2001

*vista a existência da legislação federal sobre a matéria".* A concessão da medida cautelar, nesse caso, também foi referendada em plenário por **decisão unânime**.

118. Vê-se, portanto, que todos os riscos acima apontados, gerados imediatamente pela lei estadual inconstitucional ao setor de higiene pessoal, perfumaria e cosméticos podem ser evitados com a concessão de medida cautelar para a suspensão dos efeitos da referida lei.

119. Diante disso, faz-se necessária a imediata suspensão dos efeitos da Lei nº 7.814/17 do Estado do Rio de Janeiro, até o julgamento da presente ação direta de inconstitucionalidade.

## **V. PEDIDO**

120. Diante de todo o exposto, requer-se:

(i) cautelarmente, em caráter de urgência, seja concedida medida liminar determinando a suspensão da eficácia da integralidade da Lei nº 7.814/17 do Estado do Rio de Janeiro;

(ii) nos termos do art. 10 da Lei n.º 9.868/99, após a manifestação do Governador do Estado do Rio de Janeiro e da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, que deverão se pronunciar no prazo legal sobre o pedido cautelar, seja referendada pelo plenário deste Supremo Tribunal Federal a medida cautelar liminarmente concedida pelo relator;

(iii) a intimação para que sejam prestadas informações pelo Governador do Estado do Rio de Janeiro e da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, órgãos dos quais emanou o ato impugnado, bem assim de

outros órgãos ou entidades que contribuam para o feito, no prazo de 30 (trinta) dias (arts. 6º e 7º, §2º, da Lei 9.868/1999);

(iv) sejam ouvidos o Advogado Geral da União e a Procuradora Geral da República, no prazo de 15 (quinze) dias (art. 8º da Lei 9.868/1999);

(v) por fim, definitivamente, após o regular processamento da ação, que seja declarada a inconstitucionalidade, com efeitos *ex tunc*, da integralidade da Lei nº 7.814/17, do Estado do Rio de Janeiro.

121. Dá-se à causa o valor de R\$ 1.000,00 (mil reais), para os devidos fins fiscais.

Brasília, 23 de agosto de 2018

Heloisa Barroso Uelze  
OAB/SP nº 117.088

Bruno Corrêa Burini  
OAB/SP nº 183.644

Fábio Peres Capobianco  
OAB/SP nº 323.906

Marcus Vinícius Siqueira Dezem  
OAB/SP nº 330.801