

Senhor Procurador-Geral:

O bem lançado parecer do Procurador PEDRO AUGUSTO GUIMARÃES reitera o entendimento já anteriormente manifestado por esta Procuradoria acerca da inteligência a ser dada às regras que versam a incorporação ao vencimento do valor do símbolo do cargo em comissão.

Verifico, no entanto, do texto do parecer e das peças constantes do processo, que entendimento discrepante já foi adotado pela Secretaria de Estado de Polícia Civil (parecer de fis. 13 a 16) e pelo Município do Rio de Janeiro (fis. 17 a 23).

Diante disto, opino no sentido de que seja dado caráter normativo ao parecer, sugerindo que, em seguida, se expeçam ofícios às Secretarias de Estado de Polícia Civil e de Administração, bem como à Procuradoria Geral do Município, noticiando a existência de situações individuais que receberam tratamento diverso.

Rio de Janeiro, 29 de maio de 1987.

Luís Roberto Barroso
Procurador-Assessor

VISTO

Aprovo o parecer consubstanciado no Ofício n.º 07/87, de 25.03.1987.

Encaminhe-se à Secretaria de Estado de Governo, solicitando seja dado caráter normativo ao parecer pelo Excelentíssimo Senhor Governador do Estado, cancelando-se os entendimentos discrepantes.

Rio de Janeiro, 05 de junho de 1987.

Hélio Saboya
Procurador-Geral do Estado

O ESTADO EM JUÍZO

**Agrotóxicos. Competência Legislativa Estadual
Concorrente, Complementar ou Cumulativa.
Constitucionalidade da Lei n.º 801, de 20.11.1984
(Rio de Janeiro).***

Agrotóxicos. Defensivos Agrícolas. Competência para legislar sobre a matéria. A competência da União para editar estritamente normas gerais de defesa e proteção da saúde, importa em reconhecer aos estados a competência concorrente complementar e, em alguns casos, a competência concorrente cumulativa. Legalidade de duplo ou triplo controle, em função dos diversos interesses produzidos, ou em relação a cada um dos efeitos protegidos. Constitucionalidade da Lei Estadual n.º 801, de 20.11.1984.

Senhor Ministro:

Tenho em vista o ofício de Vossa Excelência n.º 290, datado de 13.05.1985, protocolado em meu Gabinete em 21.05.1985, no qual são solicitadas informações para instruir o julgamento da Representação n.º 1.244-1, no prazo regimental de trinta dias, a contar do recebimento daquele expediente.

Em atenção, tenho a honra de prestar as seguintes informações a respeito da Lei Estadual n.º 801, de 20.11.1984, que dispõe sobre o controle no uso de defensivos agrícolas a nível estadual e dá outras providências, cumprindo-me destacar, por oportuno, a relevância e o alcance social dessa legislação.

I
INTRODUÇÃO

1. É indispensável ressaltar, preliminarmente, que a iniciativa do Poder Legislativo Estadual, com a sanção parcial e o apoio do Poder Executivo, foi determinada pela imperiosa necessidade de complementar e dinamizar a fiscalização de agrotóxicos em território estadual, sendo bem recentes, e estando na lembrança e consciência de toda a população o clamor público causado pela alta periculosidade dos produtos de empresas multinacionais, apelidados maliciosamente de "pó da

* Informações redigidas pelo Procurador do Estado do Rio de Janeiro, José Eduardo Santos Neves, na Representação n.º 1.244/RJ, Relator o Sr. Ministro Sydney Sanches, Processo E-12/2.098/85

China" e "pó da Índia", bem como a repercussão da contaminação de hortigranjeiros por pesticidas (**Jornal do Brasil**, de 06.05.1984, 06.06.1984, 08.06.1985, **O Globo**, de 30.03.1984, entre outras manifestações da Imprensa).

2. Cumpre assinalar que a presente Representação de inconstitucionalidade faz parte de esforço coordenado pela Associação Nacional de Defensivos Agrícolas — ANDEF, — que congrega os produtores de pesticidas — contra todas as legislações estaduais que regulamentaram o assunto, após o fracasso de mandados de segurança impetrados perante as Justiças dos Estados por HOECHST DO BRASIL — Química e Farmacêutica S/A, STAUBER PRODUTOS QUÍMICOS LTDA., HOKKO DO BRASIL INDÚSTRIA QUÍMICA E AGROPECUÁRIA LTDA., IPIRANGA SIPCAN DEFENSIVOS AGRÍCOLAS S/A, UNION CARBIDE DO BRASIL LTDA., DUPONT DO BRASIL S/A, HERBITÉCNICA DEFENSIVOS AGRÍCOLAS LTDA., BAYER DO BRASIL S/A, CIBA-GEIGY QUÍMICA S/A, SANDOZ S/A, CNDA — Companhia Nacional de Defensivos Agrícolas, IHARABAS S/A, — Indústrias Químicas, UNIROYAL DO BRASIL S/A — Indústrias Químicas, MERCK, SHARP & DOHME AGVET LTDA., ROHM AND HASS S/A — Química e Têxtil, BASF BRASILEIRA S/A, CYANAMID QUÍMICA DO BRASIL LTDA., RHODIA S/A, PFIZER S/A, DOW QUÍMICA S/A, SHELL QUÍMICA S/A, ABBOT LABORATÓRIOS DO BRASIL LTDA., NORTOX — Agro Química, FERSON — Indústria e Comércio Ltda., SINTESUL-SÍNTESE DE DEFENSIVOS QUÍMICOS DO SUL LTDA., entre outras conhecidas multinacionais.

3. A arguição de inconstitucionalidade, no caso, não é inspirada por quaisquer considerações fundadas em acendrado espírito público, ou pelo irrestrito apego à interpretação rígida e formalística da Constituição Federal: seu propósito, confessado até com alguma ingenuidade, é evitar, sem outras considerações, que imensos estoques de organoclorados, importados ou não, tenham a sua venda impedida ou dificultada no Estado do Rio de Janeiro, assim como nos demais Estados da Federação (fls. 18, item 3.1). Esses mesmos organoclorados que, deficientemente manipulados e aplicados — como até agora tem ocorrido — causam profundas mutações no equilíbrio ecológico e, quando menos, acarretam o desaparecimento da fauna de invertebrados aquáticos e de peixes, a par das conseqüências de sua absorção pelo ser humano (Paulo Affonso Leme Machado, **Direito Ambiental Brasileiro**, 1982, p. 205).

4. Deve, pois, tal iniciativa, ser identificada como aquilo que efetivamente é: nada mais do que um notável esforço das indústrias produtoras de agrotóxicos, a fim de evitar a limitação do uso de pesticidas, que decorreria naturalmente de sua utilização racional, acuradamente fiscalizada.

E isto porquanto a legislação federal, e sua fiscalização, se detém, em normas gerais e programáticas — como da índole da Constituição — sem efetiva aplicação e execução, atribuídas em tese ao Ministério de Estado da Agricultura, reconhecidamente carente de verbas, recursos e funcionários. Enquanto que a legislação estadual e municipal, e respectiva fiscalização, inclusive sob o acicate direto do clamor público, têm se mostrado mais presentes e eficazes, seriamente incomodando os produtores de agrotóxicos e pesticidas, que vêem obstada a aplicação indiscriminada de seus produtos, com a conseqüente redução das vendas.

5. Assim, e em decorrência dessa circunstância, a referida arguição de inconstitucionalidade consiste em documento estereotipado, voltado genericamente contra as leis estaduais sobre o assunto, sem perceber ou distinguir que o Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro, adiantando-se à possível alegação de ilegitimidade do texto estadual, a fim de evitar a impugnação de lei que reputa de vital importância para a região, e por razões de política administrativa, já havia vetado vários dos pontos cuja inconstitucionalidade é argüida, mas que, entretanto, não constam do texto final sancionado.

De plano, pois, não procedem as alegações de inconstitucionalidade baseadas no artigo 8.º da Constituição Federal, inciso XVII, letras l (importação) e r (condições de capacidade para o exercício das profissões liberais técnicas e científicas).

E isto porque, decisivamente, no Projeto de Lei n.º 444/84, do qual resultou a Lei Estadual n.º 807, de 20 de novembro de 1984, foram vetados, entre outros, os seguintes pontos (documento anexo):

— no artigo 1.º a expressão "importação" precisamente porque a Constituição Federal em seu artigo 8.º, inciso XVII, alínea l, atribui competência exclusiva à União Federal, para legislar sobre o comércio exterior;

— o parágrafo único do artigo 1.º, relativo ao cadastramento de empresas abrangidas pela lei, junto à Secretaria de Estado de Agricultura e Abastecimento;

— o artigo 5.º, e seus parágrafos, relativos à criação da Comissão Estadual de Controle de Agrotóxicos e Biocidas, e respectivas atribuições, nessa lei;

— o artigo 9.º, no que se refere à exigência de profissional habilitado, para a elaboração de laudo técnico, que admita a utilização de agrotóxicos em condições determinadas;

— o artigo 13, relativo ao prazo de cadastramento das empresas, em decorrência da supressão do parágrafo único, do artigo 1.º, do projeto respectivo.

Conseqüentemente, sem nenhum cabimento as considerações expendidas na arguição de inconstitucionalidade subscrita pela ANDEF, relativas à importação de produtos dessa natureza, cadastramento de empresas, e condições de capacidade para o exercício das profissões liberais técnicas e científicas, até porque, nesse último caso, não são especificadas as profissões habilitadas a prescrever a utilização de agrotóxicos.

A seguir, pois, serão examinadas as impugnações remanescentes, e que dizem respeito, propriamente, à competência de o Estado legislar sobre a matéria.

II

COMPETÊNCIA DA UNIÃO FEDERAL E DOS ESTADOS-MEMBROS. ÂMBITO E LIMITAÇÕES

6. A arguição de inconstitucionalidade da ANDEF, ao admitir a competência do Estado para legislar supletivamente sobre defesa e proteção da saúde (expressamente prevista no artigo 8.º inciso XVII, letra c, e parágrafo único, da Constituição Federal), parece crer que essa competência estadual somente se exercerá se e quando exista lacuna na legislação federal. E sobre o assunto se estiola relacionando leis e portarias, e dezenas de instrumentos legais, que supostamente esgotariam a matéria — o que, evidentemente está longe de ocorrer (fls. 6, item 2.5; fls. 13, itens 2.16 e 2.17; fls. 15, item 2.24). Abalanzando-se mesmo a afirmar que a presença da União Federal é constante, regulamentando detalhadamente o assunto (fls. 10, item 2.15), não restando, pois, espaço para que o Estado exerça a sua competência legislativa, ainda que supletivamente (fls. 17, itens 2.28 e 2.29).

Ora, a argumentação padece pelo menos de duas impropriedades, como a seguir se demonstrará: **primeiro**, quanto às limitações que importam para a União Federal a competência de **apenas** legislar sobre **normas gerais** de defesa e proteção da saúde; **segundo**, quanto ao exato significado da expressão “legislar supletivamente”.

a) A EXPRESSÃO “LEGISLAR SOBRE NORMAS GERAIS”

7. A doutrina e a jurisprudência têm estabelecido, nitidamente, que o poder da União Federal legislar sobre **normas gerais**, opera como limite da ação federal.

Sobre o assunto, PONTES DE MIRANDA:

“A respeito de **direito financeiro, seguro e previdência social, defesa e proteção da saúde, educação nacional e regi-**

me penitenciário, a alusão à concorrência é expressa; e a Constituição quer que se não o desça a pormenores, que se tracem planos, **normas gerais**. A outros respeito, não: fala-se em legislação estadual supletiva e complementar, posto que se tenha dado à União a competência **privativa**”...

E a propósito da distinção entre umas e outras, acrescentou o saudoso jurista:

“A importância não está em que tenham os Estados-membros de obedecer às regras que o legislador central editar... mas em que a competência da União não é ilimitada, não esgota o assunto, não se exaure, e a Constituição impõe que se restrinja a normas fundamentais, a diretrizes, a regras gerais. Deixa-se campo aos Estados-membros, o que exclui a codificação, pelo menos a codificação no sentido material, a codificação exaustiva” (**ob. cit.**, 3.ª ed., Tomo II, p. 5 e 6).

E reiterou tais conceitos nos **Comentários à Constituição de 1967**, com a Emenda n.º 1, de 1969:

“Nos casos das letras **c** e **d** do artigo 8.º, XVII, da Constituição de 1967, é de se prever que o Estado-membro exerça a competência concorrente. O artigo 8.º XVII, **e** e **q**, só atribui à União o legislar sobre **normas gerais e diretrizes ou bases**. Existe diferença entre essa competência estadual, tirada **ex argumento**, e a competência geral do artigo 8.º, XVII, **d**, **e**, **n** e **o**; a Constituição de 1967 impõe que a atividade legislativa dos Estados-membros não esteja, ali, submetida, indistintamente, à regra jurídica ‘Direito federal corta direito local’.”

(**Comentários....**, 2.ª ed., Tomo II, RT, p. 175).

Neste ponto está a distinção fundamental que se impõe em face do artigo 8.º, XVII, letra **c**, combinado com o parágrafo único do mesmo artigo: “A competência do Estado-membro para legislar sobre as matérias arroladas naquele preceito é mais do que supletiva, porque é concorrente; **não apenas supre**, preenchendo brancos da legislação federal, mas **complementa** esta que, por definição, carece de detalhamento, de aperfeiçoamento, especialmente sob o ponto de vista de sua adequação às condições especiais de cada Estado-membro”.

8. As “normas gerais”, por sua natureza, não excluem o poder de legislar a respeito pelo Estado, ou pelo Município, atento ao peculiar interesse regional e local. Na verdade, em princípio, a regra federal substancia apenas **exigências mínimas**, a serem observadas por todas

as entidades estatais, embora possam os Estados-membros e Municípios impor medidas mais rigorosas de defesa e proteção da saúde, segundo as conveniências regionais e peculiaridades locais, sendo exemplo expressivo o Código Nacional de Saúde (cf. HELY LOPES MEIRELLES, *Estudos e Pareceres de Direito Público*, v. I, 1971, p. 110, 111, inciso IV).

Assim, as normas estaduais de controle e proteção da saúde e higiene, tal como os códigos sanitários estaduais e municipais, visando complementar ou suprir a legislação federal, são da competência dos Estados-membros, e o mesmo se diga quanto aos Municípios, em função do peculiar interesse local. Tais leis, como é óbvio, devem atender aos preceitos gerais e aos **mínimos legais** impostos pela União, em tudo o que se refira à proteção da saúde. Desde que a legislação federal é genérica e contém **exigências mínimas, lícito é a cada Estado-membro e Municípios, impor condições sanitárias mais rigorosas** ou exigir outras omitidas pela União ou pelos Estados em defesa da salubridade pública (cf. HELY LOPES MEIRELLES, *ob. cit.* v. I, p. 113/114).

Ainda sobre a expressão "normas gerais" confirme-se os seus limites, nas lúcidas considerações do insigne VICTOR NUNES LEAL:

"A dificuldade, do ponto de vista técnico, está em que a expressão 'normas gerais' não designa um campo nitidamente demarcado. Só a sedimentação jurisprudencial irá balizando esse terreno com marcos mais visíveis de acordo com as lições que a experiência for sugerindo. **O que parece, porém, inadmissível é que, a pretexto de estabelecer normas gerais, se regule toda a matéria com extremo de minúcia, de modo que nada mais remanesça para o Poder Legislativo Municipal**" (*Problemas de Direito Público*, 1960, item 42, p. 383, 384).

9. Considere-se, pois, que a regulamentação federal, necessariamente, impõe apenas limites mínimos a serem respeitados na legislação estadual, como meio de preservar a saúde, higiene e condições sanitárias em geral; mas é apodítico que é livre ao Estado, em atenção ao **peculiar interesse regional, local**, estabelecer normas mais amplas e restritivas, de natureza sanitária, que de maneira alguma se pode ter como colidentes com as normas federais, sob pena de invasão de atribuições tipicamente estaduais.

Nesse sentido, basta ler-se a legislação federal trazida à colação pela Argüente, para perceber-se, irretorquivelmente, que não foi seu propósito cercear os Estados na fixação de normas porventura mais rigorosas, à vista da diferenciada situação local.

Vale a pena acompanhar a respeito o raciocínio do especialista EROS ROBERTO GRAU:

"O encaminhamento da resposta à questão formulada transitiva, necessariamente, pela consideração do disposto naquele mesmo art. 8.º inc. XVII, c, que atribui à União competência para **legislar normas gerais de defesa e proteção da saúde**.

É pois, a União titular de tal competência: **cabe-lhe dispor sobre normas gerais de defesa e proteção da saúde**. No exercício de tal competência, aliás, é que expediu o Decreto-Lei n.º 1.413, de 13.08.75, de que adiante tratarei.

Sucede, todavia, não ser exclusiva da União a competência inscrita no art. 8.º, XVII, c, podendo ela, nos termos do que define o parágrafo único deste mesmo art. 8.º da Emenda Constitucional n.º 1/69, ser supletivamente exercida pelos Estados, respeitada a lei federal. (...).

Pretendo enfatizar, neste ponto, a circunstância de que a Emenda Constitucional n.º 1/69, no seu art. 8.º, XVII, c, atribuiu à União "competência para legislar sobre **normas gerais** de defesa e proteção da saúde" e não, singelamente — como o fez, por exemplo, na letra d do mesmo inciso XVII, em relação à produção e consumo — **sobre defesa e proteção de saúde**. (...).

Nesse sentido, precisamente — e me permito, neste passo, ser exaustivamente repetitivo — o art. 8.º, XVII, c, do texto constitucional atribui à União competência para legislar sobre normas gerais de defesa e proteção da saúde. Não vem ao caso, neste ensejo, que nos aprofundemos no sentido da expressão normas gerais. Basta-nos, para que possamos prosseguir na análise encetada, observar que a disposição de normas gerais supõe a determinação de parâmetros, em um nível maior de generalidade e abstração, a serem atendidos na normatividade subsequente à sua definição. À União, pois, cabe estabelecer normas gerais sobre a defesa e proteção da saúde.

A competência para a disposição de normas gerais sobre a matéria, contudo, não é exclusiva da União, podendo também exercê-la, supletivamente, nos termos do que define o parágrafo único deste art. 8.º, os Estados-membros. Vale dizer: estes, respeitada a lei federal — quando houver — podem estabelecer normas gerais sobre a defesa e proteção da saúde (*Direito Urbano*, RJ 1983, p. 94 a 100).

10. A jurisprudência desse Egrégio Supremo Tribunal Federal, consagrando esse entendimento, é representada por clássicos e exemplares acórdãos, inclusive dispensando a **adoção de convênios** — porventura previstos na lei federal — para a atuação do Estado em matéria dessa natureza:

“O recurso argui, a alegativa de vigência do Decreto-Lei n.º 303, de 1967, e da Lei n.º 5.318, do mesmo ano, segundo os quais ‘a execução do Plano Nacional de Saneamento far-se-á, de preferência, por intermédio de convênios que promovam a vinculação de recursos dos órgãos interessados, de âmbito federal, estadual e municipal’. Alega também contrariedade ao Decreto-Lei n.º 229, de 1967, que deu nova redação ao art. 221, da CLT, onde se diz que cumpre às autoridades federais inspecionar e aprovar as instalações industriais, antes de seu funcionamento (CLT — art. 162).

Exame mais detido da questão apresentada convenceu-me de que o recurso não tem viabilidade. Como salientou o acórdão, a Constituição da República dá competência à União para editar normas gerais de **defesa e proteção da saúde** (art. 8.º, n.º XVII, c), ressaltando, porém, que essa competência não exclui a dos Estados para, sobre a matéria, legislar supletivamente (parágrafo único).

Estatuindo que a execução da política de controle da poluição ambiental será exercida em nível estadual e municipal (art. 8.º); e que deverá ser executada, de preferência, através de convênios (art. 9.º), está claro que o Decreto-Lei n.º 303 não restringiu o âmbito de competência dos governos locais.

Em primeiro lugar, porque a lei ordinária não pode alterar o que está determinado na Lei Maior; depois, porque, ao estabelecer maneira preferencial para a execução da política sanitária, é fora de dúvida que a lei não tornou obrigatórios esses convênios, nem os teve como imprescindíveis ao exercício regular dos poderes estaduais e municipais, no pertinente à saúde pública.

Também não me parece que esteja em causa o Decreto-Lei federal n.º 229, de 1967, que prevê a vistoria dos estabelecimentos industriais, pelas autoridades federais, como condição prévia de seu funcionamento. Como é evidente, esse diploma legal estabelece controle de natureza diversa, que não pode ser entendido como impedimento ou restrição ao poder de polícia que cabe aos Estados, na forma da Constituição e das leis.

Pelo exposto, penso que a decisão recorrida não negou vigência, sequer virtualmente, às normas de direito federal que a recorrente invoca em seu favor” (Acórdão unânime da 1.ª Turma do STF — RE n.º 75.099-SP — Rel. Min. OSWALDO TRIGUEIRO — **Rev. dos Tribunais**, v. 455, p. 272-273 — RTJ, v. 63, p. 858-860 - sem grifos no original).

11. E sobre o assunto o lapidar acórdão do Ministro BILAC PINTO, em matéria profundamente semelhante:

“Estou em que a conjectura em que se fundou a Procuradoria Geral da República, entretanto, é improcedente.

Quer se tome como fundamento da competência da União, para legislar a respeito da matéria, o art. 8.º XVII, letra c, da Emenda Constitucional n.º 1, de 1969, como pretende a Procuradoria Geral da República, quer se entenda que tal competência deriva do inciso XIV do mesmo artigo, não ocorre a inconstitucionalidade alegada.

A competência da União para legislar sobre normas gerais acerca da defesa, e da proteção da saúde (art. 8.º, XVII, letra c,), **é competência que traz na sua outorga a própria limitação. Não vai além da emissão de normas gerais.**

Se a defesa e a proteção da saúde reclamam, ao lado das normas gerais, as regras específicas e de execução, a competência para emitir estas últimas não é privativa da União. No caso específico da febre aftosa o planejamento legítimo será aquele que trace os objetivos, as metas e os processos de execução da política de combate a essa virose, em escala nacional, **com a cooperação de todas as pessoas jurídicas de direito público interno.**

O combate à febre aftosa não é, e nem poderia ser, da competência exclusiva da União. **O Ministério da Agricultura, que seria a agência federal encarregada de sua execução não tem, não poderá e não deverá ter quadros que sejam capazes de desenvolver sua ação em todo território nacional.**

Aos Estados, tanto quanto à União, interessa o combate à febre aftosa e nenhuma regra constitucional **veda aos primeiros o estabelecimento das medidas adequadas para esse efeito, observando o planejamento federal.**

O Estado do Paraná, dando execução aos planos de combate à febre aftosa traçados pela União e no exercício da competência residual que lhe era assegurada pelo parágrafo primeiro do art. 13, da Constituição de 1967, que outorgava aos Estados os poderes não conferidos pela Constituição à União e aos Municípios, fez promulgar a lei ora impugnada.

As normas que tornaram obrigatório em todo o território paranaense o combate à febre aftosa, **e estabeleceram regras de fiscalização bem como as sanções a que se sujeitavam os transgressores, foram portanto baixadas pelo Estado do Paraná no exercício de sua competência residual e, conseqüentemente, ao fazê-lo, não houve invasão da área de competência legislativa da União.**

O que a presente representação revela é que o Ministério da Agricultura toma a competência limitada e restrita que a Constituição confere à União de formular planos de saúde e de executá-los, como se fosse uma competência ampla,

privativa e exclusiva para a organização dos serviços administrativos de fiscalização e aplicação de sanções aos que violassem as regras de combate à febre aftosa, em todo o território nacional.

Tai interpretação, nos seus desdobramentos e conseqüências, importará em eliminar a indispensável cooperação dos Estados no combate a essa virose.

A iniciativa do Ministro da Agricultura constitui, sem dúvida, grave e expressivo documento da ausência da coordenação necessária entre a União e os Estados no que concerne à execução do plano nacional de combate à aftosa, mas essa situação não poderá ser remediada com a declaração de inconstitucionalidade dos artigos 8.º e 9.º da Lei n.º 5.972, de 24 de julho de 1969, do Estado do Paraná, dado que a arguição formulada não encontra apoio na Constituição, como ficou demonstrado.

Pelo exposto, julgo improcedente a representação" (Acórdão unânime do Supremo Tribunal Federal, na Representação n.º 919-PR, em 1.º 07.1977, in RTJ, v. 81, p. 692, 693 e 694 — sem grifos no original).

Seria quando menos irônico, senão triste, que a preocupação com os rebanhos bovinos mobilizasse os três graus da Federação, em competência concorrente complementar e cumulativa, na forma do rebotado acórdão; enquanto que a preocupação com os efeitos de pesticidas sobre o **ser humano** pela União Federal, excluísse a atuação dos Estados no mesmo sentido, em assunto no qual é imperiosa a cooperação de todas as pessoas jurídicas de direito público interno, tal como reconhecido na Declaração de Estocolmo, resultante da Conferência das Nações Unidas sobre o meio ambiente, item 7 (referido por HELY LOPES MEIRELLES, in **Direito Municipal Brasileiro**, 5.ª ed., nota 5 à p. 652, e DIOGO DE FIGUEIREDO MOREIRA NETO, in **Introdução ao Direito Ecológico e ao Direito Urbanístico**, 1977, p. 157).

12. A alegação de usurpação de competência federal, em tema de **industrialização e comercialização** de agrotóxicos, também foi afastada por esse Egrégio Supremo Tribunal Federal, na Representação n.º 863-DF, no seguinte passo, onde a hipótese guardava semelhança:

"As Normas Técnicas Especiais relativas a Alimentos e Bebidas, no seu subitem Farinha de Trigo, acoimadas de inconstitucionais, aprovadas pelo Decreto n.º 52.504, de 1970, longe de disciplinar a industrialização e comercialização do trigo, não só pelo seu contexto, como pela sua finalidade e alcance dos seus objetivos seguem o parâmetro do DL n.º 986, de 21.10.69, que institui normas básicas de alimentos, visando à defesa e proteção da saúde individual ou coletiva. Nem

por outra esse Decreto-Lei, art. 2.º, n.º XI, estabelece que a fixação de qualidade e identidade de alimentos é da exclusiva competência do Ministério da Saúde (não da SUNAB) e as Normas Técnicas em causa, visando à promoção, preservação e recuperação da saúde se acham sob a fiscalização e supervisão da Secretaria de Estado da Saúde, por tratar-se de matéria da sua competência, nos termos do Decreto-Lei estadual n.º 211, de 30.03.1970.

Em suma, não há que se confundirem as Normas Técnicas expedidas pelo Representado com normas interventivas no domínio econômico. Estes visam à organização do setor da economia, respeitados princípios, direitos e garantias (Constituição, art. 163); aquelas têm por finalidade a defesa e a proteção da saúde (Constituição, artigo 8.º, XVII, c). E como tais, como normas destinadas à defesa e proteção da saúde, 'a competência da União não exclui a dos Estados para legislar supletivamente (Constituição, art. 8.º, parágrafo único)'. Em síntese, as Normas Técnicas sob censura não entram em conflito com as do Decreto-Lei n.º 210-67, que dispõem sobre o abastecimento do trigo, sua industrialização e comercialização, nem com o preceituado no art. 163, da Constituição, pois são normas destinadas à defesa e proteção da saúde individual ou coletiva da competência supletiva do Estado (Constituição, artigo 8.º, parágrafo único; DL n.º 986/69, art. 63).

Por essas razões, julgo improcedente a Representação" (in RTJ, v. 61 p. 601, 602, Rel. Min. AMARAL SANTOS, Ac. unânime STF — sem grifos no original).

Aliás, cumpre acentuar que a circunstância do poder de polícia, exercido pelo Estado, em certo grau necessariamente se sobrepor à industrialização e comércio de produtos, é conseqüência forçosa dessa mesma atribuição, reconhecida a Estados e Municípios pela Constituição Federal, sem que, nesse ponto, se possa vislumbrar a infração de princípios constitucionais, como anteriormente bem já o havia percebido o próprio FRANCISCO CAMPOS, ao examinar o poder da União legislar com exclusividade para regular o comércio:

"É certo que aos Estados cabe, necessariamente, uma certa dose de poder sobre o comércio que se estabelece e se confina nos limites territoriais de sua competência. É o chamado poder de polícia, que se há de ter como inevitavelmente imputado a qualquer governo, por mais limitadas ou rudimentares que sejam as suas funções" (Direito Constitucional, 1956, 1.º v., III, inciso III, p. 159).

b)
A EXPRESSÃO “LEGISLAR SUPLETIVAMENTE”. A COMPETÊNCIA CONCORRENTE, COMPLEMENTAR E CUMULATIVA

13. Ao contrário do que pretende a Argüente, legislar supletivamente, no caso, não significa apenas suprir lacunas ou a ausência da legislação federal.

Também aqui a doutrina já transitou de forma lúcida e definitiva.

A respeito PAULO AFFONSO LEME MACHADO, invocando a autoridade de PONTES DE MIRANDA:

“Entenda-se, pois, a competência supletiva dos Estados e dos Municípios em matéria ambiental como a de fixar as regras mais minudentes para preservar a saúde humana e os recursos naturais, naquilo que não houver competência exclusiva da União. No caso não se trata somente de normas federais, de ocupar um espaço vazio na legislação federal ou suprir um ‘branco’ (na expressão de PONTES DE MIRANDA)” (Direito Ambiental Brasileiro, RT, 4.2., 1982, p.7-8 — sem grifos no original).

E adiante, citando MANOEL GONÇALVES PEREIRA FILHO:

“É absurdo pretender que o Estado-membro, apenas e tão somente, pode suprir a ausência de normas federais quando sua competência é prevista em matérias, como a das alíneas c e q, onde a competência federal é restrita a ‘normas gerais’ e a ‘diretrizes e bases’, respectivamente. Disso decorre que a competência supletiva, no texto, compreende também a competência complementar” (ibidem, p. 8).

14. Na verdade, ao prever o legislador constituinte, no parágrafo único, do artigo 8.º, da Constituição, que a competência da União — restrita a normas gerais — não exclui a dos Estados para legislar supletivamente, sobre a matéria do inciso XVII, alínea c, irrefragavelmente enquadrando essa faculdade do Estado como **competência concorrente complementar**, ou em certos casos **cumulativa**.

A respeito preleciona ALAOR CAFFÉ ALVES:

“A competência será complementar na hipótese de a Lei Maior atribuir a um ente governamental (União) poder para traçar legalmente só diretrizes, princípios ou normas gerais sobre determinadas matérias, deixando expressa, a outro ou

outros entes governamentais (Estado-membro ou Município), a competência para, observadas aquelas diretrizes, normas ou princípios, legislar sobre as mesmas matérias, em detalhe e especificamente, de conformidade com as peculiaridades de sua administração.

Assim, de maneira geral, a competência complementar corresponde ao completamento normativo específico por parte de um ente governamental, obedecidas as normas mais gerais já existentes ou que venham a existir, promulgadas por outro ente governamental. São exemplos dessa modalidade as alíneas e e q, referidas no parágrafo único do artigo 8.º da Constituição. Nesta hipótese, afirma PONTES DE MIRANDA, ‘a competência da União não é ilimitada, não esgota o assunto, não o exaure, e a Constituição impõe que se restrinja a normas fundamentais, a diretrizes, a regras jurídicas gerais. Deixa-se campo aos Estados-membros, o que exclui a codificação, pelo menos a codificação no sentido material, a codificação exaustiva’. Assim, a União não poderá ir além das normas, diretrizes ou princípios gerais; não poderá descer a detalhes, sob pena de inconstitucionalidade da lei que editar. Quanto ao que sejam diretrizes, normas e princípios gerais, ao intérprete caberá dizer, segundo as matérias de que se tratar” (**Planejamento Metropolitano e Autonomia Municipal no Direito Brasileiro**. 1981, item 9.3.6.2. p. 242).

Mas, como bem adverte ELIVAL DA SILVA RAMOS, as três modalidades de competência concorrente, a supletiva, a complementar e a cumulativa, e mesmo a competência exclusiva, podem aparecer de forma combinada, em certas matérias (“A Autonomia Municipal e os Problemas Ecológicos”, in **Rev. de Dir. Público**. v. 70, inciso III, item I, p. 276).

E isto merece especial aprofundamento, em tema de poluição e preservação ambiental, relacionadas com o desenvolvimento agrícola e a comercialização de agrotóxicos, **pois neste plano há o concurso de competências sob o mesmo título ou sob a mesma rubrica**, porém discriminadas sob aspectos diferentes, pelo fato de **cobrirem finalidades diversas, como será visto a seguir**.

15. Ora, é fato corriqueiro que uma dada situação pode trazer duas ordens de conseqüências diversas, cada uma delas reguladas por legislação peculiar a cada um dos resultados produzidos. Assim o mesmo fato — a emissão de fumaça negra por um veículo automotor — poderá influir, de uma maneira peculiar mais direta, porém mais passageira, nos problemas de trânsito, e de outra, mais indireta e mais duradoura, no meio ambiente. Ou a exploração e aproveitamento de minerais abrange de um lado os trabalhos necessários à definição da

jazida, sua avaliação e a determinação da sua exequibilidade e do seu aproveitamento econômico. E de outro lado, comporta a avaliação e o controle da poluição ambiental e da insalubridade, gerada por essas mesmas atividades.

Nesses casos, incide um duplo ou triplo controle de tais ações, surgindo a competência legislativa **concorrente cumulativa**, "em razão da qual as diversas entidades políticas (União, Estado e Município) podem legislar indiferentemente sobre a matéria de interesse comum a todas elas, sem que a lei de uma venha, em princípio, a revogar ou derogar a de outra" (ALAOR CAFFÉ ALVES, *ob. cit.*, p. 243).

E o reportado autor explicita o seu pensamento:

"A matéria concorrencial cumulativa, entretanto, pode ser abordada por aquelas entidades políticas, com a característica de que o tratamento legislativo efetuado por uma afasta a eficácia das normas editadas por outra, naquilo em que forem conflitantes. Esta hipótese, contudo, merece maiores esclarecimentos.

Neste plano, há o concurso de competências sob o mesmo título ou sob a mesma rubrica, porém, discriminadas sob aspectos diferentes pelo fato de cobrirem finalidades diversas. Exemplo dessa situação é a que temos na Região Metropolitana de São Paulo, pela aplicação da legislação de proteção aos mananciais. O Estado é competente, em nome do interesse metropolitano, para aplicar disposições referentes a índices urbanísticos, com o objetivo de condicionar as atividades particulares aos propósitos daquela proteção. Entretanto, essa faculdade não exclui a do município para aplicar disposições legais da mesma natureza, com objetivos diversos, inscritos em matéria de seu peculiar interesse. Em caso de discrepância entre tais dispositivos, **prevalece a prescrição mais restritiva, não em razão da hierarquia das leis, que na hipótese vertente não existe, mas sim de sua eficácia, tendo em vista que o administrado está sob o influxo de duas ordens jurídicas autônomas, devendo subordinar-se a ambas.**

Especificando mais o exemplo, a lei estadual prescreve que a quota ideal de terreno por unidade residencial, comercial, industrial, de serviços e institucional seja de, no mínimo 500 m², como exigência de parcelamento de glebas situadas em área da classe "A", incluídas em áreas ou faixas de 2.^a categoria. Pois bem, o Município pode também dispor sobre a dimensão do lote; só que, neste caso, se a prescrição for mais restritiva (exigência de lote com mais de 500 m²), esta prevalece em relação ao administrado, **visto não ser verdadeiramente conflitante com a do Estado. Poderá o Muni-**

cípio aprovar projetos de parcelamento cujos lotes sejam de menor dimensão, ficando, entretanto, o administrado também adstrito às exigências do Estado, posto que está igualmente sob o regime administrativo deste.

Em relação a essa situação, pode ocorrer, portanto, que a aplicação de normas mais restritivas postas por um ente governamental venha, por razões de ordem lógica, a afastar a eficácia de normas menos restritivas postas por outro, sem contudo afastar a competência em si mesma e a vigência ou validade formal da norma editada em seu âmbito. Obviamente, isso é possível porque a aplicação da norma mais gravosa absorve os objetivos perseguidos pela norma menos restrigente. Cumpre notar, ainda, que nesta hipótese os dispositivos jurídicos editados pelos respectivos entes políticos estão referenciados ao disciplinamento e controle direto das atividades particulares, sem intermediação necessária entre eles. Naturalmente, é recomendável a implantação de adequados procedimentos de política jurídica de modo a obter-se, na medida do possível, a compatibilização dos preceitos normativos, visando a evitar desgastes nos relacionamentos intergovernamentais e nas relações entre a Administração Pública e os administrados" (ALAOR CAFFÉ ALVES, *ob. cit.*, item 9.3.6.3., p. 243 a 245, sem grifos no original).

16. O conhecido e preclaro parecer de HELY LOPES MEIRELLES sobre atividades minerárias é elucidativo:

"Aqui está o fulcro da questão. Como o Código de Mineração e o respectivo Regulamento referem-se à obrigação do minerador de evitar a poluição do ar, ou da água, resultante dos trabalhos de mineração (art. 47, XI, e art. 54, XI, respectivamente) e como incumbe ao DNPM aplicar as sanções decorrentes do inadimplemento dessa obrigação (Regulamento, art. 99, § 1.º, e art. 100, II), argumenta-se que esta competência federal afasta a estadual, não podendo a CETESB exercer o controle sobre a emissão de poluentes pelas atividades minerárias. Puro equívoco, como passamos a demonstrar. (...)

"A fiscalização da poluição ambiental ocorrente dentro da área ocupada pela exploração da jazida é incumbência do DNPM mas não afasta, sem dúvida, eventual fiscalização do Estado nos aspectos de sua competência sanitária. Ocorre, no caso, o mesmo que se verifica nos estabelecimentos industriais. As condições ambientais internas das fábricas são fiscalizadas pela autoridade competente do Ministério do Trabalho, responsável pela higiene e segurança do trabalho. Entretanto, as emissões destes estabelecimentos que

venham a causar a poluição do ar, com prejuízos à comunidade local, ficam sujeitas à fiscalização e punição da autoridade estadual competente, como se verifica cotidianamente no controle das indústrias poluidoras.

Assim, as atividades minerárias ficam sujeitas a um duplo controle: do DNPM, no que tange aos aspectos econômicos e técnicos da exploração da jazida e às condições sanitárias e ambientais da área objeto da pesquisa e lavra; e, controle do órgão estadual competente no que concerne à poluição causada fora da área de exploração, mas decorrente da atividade minerária. **A fiscalização federal, portanto, neste caso, não exclui a estadual, pois tem causas de atuação diferentes, mas objetivos comuns na proteção da saúde do minerador e das populações vizinhas.**

Finalmente, **cumpra observar que o fato de ter por objeto o controle da poluição ambiental fora da área de exploração da jazida não impede o órgão estadual competente de realizar inspeções internas, determinando as medidas que forem necessárias para corrigir as emissões poluentes, pois estas é que vão ocasionar prejuízos à vizinhança**". (Estudos e Pareceres de Direito Público, v. VI, 1982, itens 30 a 35, p. 273 a 274 — sem grifos no original).

Vindo ainda a pelo a consideração de que a multa por infração do Código Nacional de Trânsito (artigo 89, XXX, letra a, da Lei n.º 3.108, de 21.09.1966) — produção de fumaça — não exclui a sanção decorrente do mesmo fato, em função da poluição, atmosférica, vinculada às normas gerais de defesa e proteção da saúde e do ambiente, regulada por leis estaduais (conforme Acórdão da 10.ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça de São Paulo, que julgou a Apelação Cível n.º 64.979-2/SP).

Ou ainda o fato da cumulação da licença municipal ordinária, com a licença da Companhia Estadual de Tecnologia e Saneamento Básico — CETESB, de São Paulo, quanto a atividades potencialmente poluidoras, subsistirem em conjunto, em duplo controle, sem exclusão de qualquer das competências (PAULO AFFONSO LEME MACHADO, **Direito Ambiental Brasileiro**, 1982, p. 209).

17. Isto posto, parece claro e intuitivo que toda a legislação federal invocada pela Argüente — **sob a égide do Ministério da Agricultura, e não do Ministério da Saúde, nem da Secretaria Especial de Meio-Ambiente — SEMA, vinculada ao Ministério do Interior** — tem por finalidade o desenvolvimento da agricultura e a proteção das plantações e safras agrícolas, ainda que incidentalmente comportem normas sobre a manipulação de biocidas. Enquanto que a legislação estadual impugnada, no caso, visa propriamente a proteção da saúde do ser humano, em função da venda ou do uso indiscriminado de tais produ-

tos, procurando evitar a ocorrência de malefícios e catástrofes ecológicas, como aliás decorre da justificativa do Projeto de Lei n.º 444/64, situando-se, portanto, no campo das medidas de ordem sanitária (**documento anexo**).

A terminologia utilizada pela legislação federal invocada (Lei n.º 4.785/65, artigo 2.º) e pela legislação estadual (Lei n.º 801/84) é expressiva (item 2.9, fls. 8): enquanto aquela se refere a produtos **fitossanitários** ou **defensivos agrícolas** — com ênfase na defesa sanitária vegetal e na proteção às plantações e colheitas agrícolas — esta se refere a **agrotóxicos e biocidas** — com ênfase na preservação da saúde do ser humano, na toxidez e ausência de especificidade de ação, traços característicos desses produtos, e que interessam ao saneamento e à proteção ambiental.

18. Colocada a questão sob esse prisma, a toda evidência incide no caso a competência concorrente cumulativa, sem que a lei da União venha, em princípio, revogar ou derogar aquela da unidade da Federação, o que mais reforça a posição do Estado ao legislar sobre essa matéria específica. Ocorrendo discrepância entre tais dispositivos, prevalece a prescrição **mais restritiva**, não em razão da hierarquia da lei, que na hipótese vertente a rigor não existe, mas sim de sua **eficácia**, tendo em vista que o administrado **está sob o influxo de duas ordens jurídicas autônomas, devendo subordinar-se a ambas, em atenção a finalidades diversas**.

III

A LEGISLAÇÃO FEDERAL OMITIDA

19. Em que pese o interesse e a oportunidade destas digressões, em matéria de tanta relevância para a Comunidade, e que indubitavelmente incumbe à União, aos Estados e aos Municípios, **isolada e conjuntamente (Rev. dos Tribunais, v. 478/59, acórdão TJESP)**, na verdade trata-se de debate meramente acadêmico.

O legislador federal, consciente da importância do assunto, como será visto a seguir, deixou amplo espaço ao legislador estadual, dentro da tendência moderna de intensa participação do Governo Central e dos Governos Locais, no combate à poluição, e de que dá notícia HELY LOPES MEIRELLES:

"Tal orientação coincide com o ensinamento do abalizado ALCIDES GRECA, quando sustenta que **"La lucha de los poderes públicos para obtener condiciones permanentes de salud en los individuos que constituyen la población de un**

país es una actividad necesaria, imprescindible, en el Estado moderno". E ajunta o eminente Professor: "Mucho se discute si la policia sanitaria corresponde a la Nación o a las Provincias. Sin desconocer que toda actividad policial debe ser eminentemente local, debemos contemplar, en el caso, otros factores, que no son comunes en las otras actividades policiales del Estado, y que, a nuestro juicio, dan motivo para que la policia sanitaria se realice en forma de una acción concurrente por la Nación, las provincias y los municipios" (ALCIDES GRECA, *Derecho y Ciencia de la Administración Municipal*, 2.ª ed., 1943, v. II/279 e, também do mesmo autor, "Policia Sanitária" in RDA 3/394).

No mesmo sentido escreve JEAN LAMARQUE, Professor da Faculdade de Direito de Bordeaux: "Le paradoxe de l'environnement est de se situer immédiatement à l'échelon local, mais de requérir des décisions qui ne peuvent être prises à ce niveau, car il s'agit d'une politique globale qui ne peut être définie qu'en fonction de grandes options nationales et régionales". E prossegue mais adiante: "Le Gouvernement a rappelé ainsi, à plusieurs reprises son intention de déléger très largement aux autorités régionales l'examen et la solution de problèmes qui, par leur nature même, doivent échapper à la compétence des administrations centrales" (JEAN LAMARQUE — *Droit de la Protection de la Nature et de L'Environnement*, Paris, 1973, p. 27 e 29).

Conclui-se, destarte, que, em matéria de proteção à saúde — na qual se inclui a defesa do meio ambiente — a competência das entidades estatais é concorrente, cabendo à União editar normas gerais, padrões e critérios técnicos, válidos para todo o território nacional (Constituição Federal, art. 8.º, XVII, c). Aos Estados remanesce a legislação supletiva e complementar (art. 8.º, parágrafo único). E aos Municípios as providências de predominante interesse local (art. 15). Certo é que, convergindo os interesses das três esferas estatais, hão de convergir também os esforços para a preservação da saúde do povo (cf. a respeito: ANTONIO CHAVES, "Poluição e Responsabilidade no Direito Brasileiro, RT, 534/11; PAULO AFFONSO LEME MACHADO, "O Controle da Poluição e o Decreto-Lei n.º 1.413/75", p. 77; TOSHIO MUKAI, "Âmbito, Competências, Instrumentos e Problemas Jurídicos da Proteção Ambiental Urbana no Brasil", in *Municípios Paulistas*, n.ºs 9 e 11, p. 13; ROBERTO DURÇO, "A Problemática da Poluição, Enfoque Jurídico" in *Jus-titia*, 100/19" (in *Estudos e Pareceres de Direito Público*, v. VI, p. 264, 265, itens 7 e 9).

20. A legislação trazida à colação pela Argüente — dezenas e dezenas de instrumentos legais, entre Leis, Decretos e Portarias (fls. 6, item 2.5) — é esparsa, desconexa e compartimentada. Efetivamente, dos textos invocados, somente o Decreto n.º 24.414, de 12 de abril de 1934, à época esgotaria inteiramente o assunto, hoje superado, como é evidente. Mas mesmo esse Decreto não era propriamente **lei nacional, mas lei federal**, dispondo minuciosamente sobre a atuação do Ministério da Agricultura na defesa sanitária vegetal. Os demais textos dispõem isoladamente sobre produtos específicos e atos administrativos esparsos — inclusive na Portaria n.º 16, de 24.05.82, do SDSA, do Ministério da Agricultura (fls. 10, item 2.15), quanto à exigência do prévio laudo técnico da Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental CETESB, órgão da administração estadual indireta de São Paulo, para o registro ou renovação de registro de produtos fitossanitários ou defensivos agrícolas, o que confirma o rumo e tendências da legislação central, de utilizar e prestigiar órgãos e regulamentos locais, quando existentes e idôneos.

Assim, em resumo, o acurado cuidado exigido pela matéria, seria esgotado e exaurido, tão-somente, pela Lei n.º 4.785, de 06 de outubro de 1985, que dispõe genericamente, **em seis artigos**, sobre a fiscalização, comércio e uso de produtos fitossanitários, a ser exercida pelo Ministério da Agricultura, por intermédio do Serviço de Defesa Sanitária Vegetal, **sujeita a regulamento a ser baixado em noventa dias, e do qual a Argüente não dá notícia**. Esta é a legislação que é apontada como diretamente conflitante com a lei estadual impugnada.

21. Mas na verdade não é assim. A Suscitante, tão ciosa em trazer, em grande quantidade, legislação esparsa e descontínua sobre a matéria, deliberadamente omitiu — pois não poderia ignorá-los — o Código Nacional da Saúde e as Normas Técnicas Especiais para o controle da fabricação e venda de produtos saneantes e congêneres, entre os quais os fitossanitários.

E por que assim agiu?

Porque tal legislação, voltada para aspectos sanitários e de meio ambiente — sem esquecer os pesticidas — deixou amplo espaço para o legislador e a fiscalização estaduais agirem dentro da tendência moderna, no combate à poluição, e em defesa da saúde, atrás apontada de atuação e controle integrado pelos três graus da Federação, — o que tornaria estreme de qualquer dúvida, a legitimidade da Lei Estadual n.º 801, de 20 de novembro de 1984, ao contrário do sustentado na argüição.

22. Assim é que o Código Nacional de Saúde, baixado com o Decreto n.º 49.974-A, de 21 de janeiro de 1961, regulamentando a Lei n.º 2.312,

de 3 de setembro de 1954 (**DOCUMENTO ANEXO**), prescreve expressamente:

“Artigo 60 — Cabe à autoridade federal competente:

.....
e) licenciar e fiscalizar a produção, manipulação, acondicionamento e comércio de drogas, produtos químicos-farmacêuticos, plantas medicinais, preparações oficinais, especialidades farmacêuticas, antissépticas, desinfetantes, raticidas, produtos biológicos, dietéticos, de higiene, toucador e quaisquer outros que interessem à saúde pública.
.....

Parágrafo único — **A autorização federal concedida não impede o licenciamento local quando previsto em regulamento, assim como a fiscalização federal não exclui a da União de Federada, respeitadas as normas e padrões federais”.**

Portanto, muito ao contrário do que pretende a Suscitante, a legislação federal não exclui a legislação estadual, em tema de saúde pública, mas prevê categoricamente a presença e fiscalização permanente, por parte dos Estados Federados — tal aliás como ocorre com a legislação do meio ambiente, onde se prevê a atuação da Secretaria de Meio Ambiente — SEMA, a par da atuação dos órgãos de meio ambiente estaduais, fazendo-se efetiva e diretamente presente a ação federal em caráter supletivo, **quando inexisterem entidades estaduais controladoras da poluição, ou, se existindo, apresentarem falhas ou omissões no cumprimento das atribuições que lhe são cometidas** — critério da eficácia, e não de hierarquia das leis, como assinalado (cf. HELY LOPES MEIRELLES, **Estudos e Pareceres de Direito Público**; v. VI, 1982, p. 263, 264).

23. Mas há muito mais: o Decreto n.º 67.112, de 26.08.1970 (**DOCUMENTO ANEXO**) — também omitido pela Argüente — aprovou Normas Técnicas Especiais para controle da fabricação e venda de produtos saneantes — entre os quais os fitossanitários — e que passaram a integrar o Código Nacional de Saúde, nos termos do artigo 8.º, do Decreto n.º 49.974-A, de 21 de janeiro de 1981, conforme referência expressa no artigo 1.º do Decreto em apreço, (**DOCUMENTO ANEXO**). Assim, independente de qualquer remissão, **é aplicável a tais normas técnicas, como princípio geral, o disposto no artigo 60, parágrafo único, do Código Nacional de Saúde, atrás reportado, quanto à presença e atuação cumulativa dos Estados Federados.**

Esse mesmo Decreto, tal como exposto nos itens 17 e 18 destas informações, distingue perfeitamente as normas relativas à preservação da saúde humana — de âmbito sanitário — daquelas que têm como objetivo a defesa sanitária vegetal e animal, pertinentes à agricultura e à veterinária, como esclarece incisivamente:

“Artigo 2.º. A aplicação do disposto nas Normas Técnicas Especiais aprovadas por este decreto **visa, exclusivamente, à preservação da saúde humana, continuando os produtos fitossanitários e zootossanitários sujeitos, no que couber, à legislação pertinente à agricultura e à veterinária”.**

Há, pois, cabal diferença entre a legislação compendiada pela Argüente, e a legislação sanitária ora em análise, de cuja natureza participa a legislação estadual, em referência, voltada primordialmente para a preservação da saúde humana, tal como explicitado na Justificativa do Projeto de Lei n.º 444/84, do qual resultou a indigitada Lei n.º 801, de 20 de novembro de 1984 (**DOCUMENTO ANEXO**).

24. Pois bem: o Decreto n.º 67.112/1970, ora em exame, apesar das normas gerais do Código Nacional de Saúde, não se omitiu em voltar a proclamar a competência concorrente cumulativa dos Estados, em tema dessa natureza.

Confira-se:

“Art. 2.º. Para todos os efeitos destas Normas Técnicas Especiais são adotados os seguintes conceitos:

I — Produto saneante — toda substância ou preparação destinada à higienização, desinfecção ou desinfestação, inclusive ao tratamento da água e do solo, assim compreendidos:

a) domissanitário — o de aplicação nos domicílios, ambientes coletivos, públicos e lugares de uso comum, e no tratamento da água;

b) fitossanitário — o de aplicação em vegetais e seus produtos, e no tratamento do solo;

c) zootossanitário — o de aplicação em animais, especialmente na pecuária.

II — **Órgãos competentes** — O órgão técnico específico do Ministério da Saúde e do Ministério da Agricultura, o órgão federal credenciado, o **órgão estadual, territorial e municipal congênere;**

III — **Laboratório oficial** — O laboratório federal dos órgãos competentes destinado ao controle e análise dos produtos de que tratam estas Normas Técnicas Especiais e o **laboratório congênere da administração federal e estadual, devidamente credenciado;**

(.....)

Artigo 13 — As empresas fabricantes de produtos saneantes e congêneres, deverão fazer sua inscrição no órgão federal de saúde competente, **depois de devidamente licenciados pelos órgãos sanitários competentes dos Estados e Territórios.**

(.....)
Artigo 21 — Os estabelecimentos estão sujeitos a inspeções periódicas pelos **órgãos competentes.**

Artigo 22 — Os produtos saneantes somente poderão ser fabricados sob a responsabilidade de técnico, respeitadas as prerrogativas de cada profissão, e de acordo com a natureza e especificação dos produtos.

Artigo 23 — A alteração da razão social ou do nome da firma proprietária, do fabricante, a substituição do responsável técnico, ou a transferência do local de fabricação de produto licenciado, será notificada aos **órgãos competentes**, no prazo máximo de 120 (cento e vinte) dias”.

Et caterva...

Ora, depois de tudo isto, constitui verdadeira falácia o afastamento da competência estadual em matéria de fundamental interesse público, e objeto de cuidados especiais do legislador federal, para não tolhar ou inibir as iniciativas regionais, assunto que está a exigir o esforço integrado de todos os níveis de Governo.

Em alguns casos, realmente, o legislador chega até a dispensar a licença federal, em tema de menor relevância, ou de interesse local, como quando trata dos produtos domissanitários (artigo 4.º, das reportadas Normas Técnicas). Mas em se tratando de fitossanitários, além de exigir a licença federal (artigo 5º, **ibidem**, não proíbe — como não poderia fazê-lo, à luz dos princípios expostos — o controle pelos órgãos sanitários competentes dos Estados e Territórios (artigos 2.º, 13.º, **ibidem**); certo como é que não foi propósito dessa legislação, voltada para proteção da saúde do ser humano, cercear os Estados e Municípios na fixação de normas porventura mais rigorosas, à vista de diferenciada situação local, e que, nessa matéria, têm em princípio a sua vigência regulada por parâmetros de eficácia e abrangência de suas disposições, e não pela ortodoxa hierarquia das leis, como demonstrado.

IV

A LEGISLAÇÃO ESTADUAL IMPUGNADA

25. Isto posto, cumpre examinar, à luz dos princípios e conceitos desenvolvidos, bem como em confronto com a legislação vigente, ainda

que sucintamente, o texto da lei do Estado do Rio de Janeiro, acoimado de inconstitucional, artigo por artigo.

* ARTIGO 1.º

Limita-se a proclamar os objetivos da lei, no sentido de regular, no território do Estado do Rio de Janeiro, o fabrico, manipulação, aplicação, transporte, armazenamento, distribuição, venda e uso de agrotóxicos e outros biocidas, propósito perfeitamente compatível com a competência reservada aos Estados Federados, quer por se limitar — ou dever se limitar — a União Federal às normas gerais sobre saúde, quer por ser legítima competência concorrente complementar, ou cumulativa, prevista e ressalvada nas próprias leis federais sanitárias vigentes.

* ARTIGO 2.º

Contém definição de agrotóxicos e outros biocidas, para efeito da lei estadual. Inútil confrontar a Lei federal n.º 4.785/65, artigo 2.º, de definição menos abrangente, voltada para a defesa sanitária vegetal, com o reportado dispositivo, cuja índole se dirige para a defesa e proteção da saúde do ser humano. Aqui, e sempre que se tratar de preservação ecológica, prevalecerá o princípio da definição mais eficaz, ou mais abrangente, em cada caso, à vista do propósito e da interpretação teleológica de tais dispositivos, sem olvidar que o administrado, interessado na manipulação de tais produtos, está sujeito aos diversos influxos dos entes políticos de cada grau da Federação — duplo ou triplo controle — ainda que incidentes sobre o mesmo ato, fato ou objeto.

* ARTIGO 3.º

Sujeita o comércio e o uso de agrotóxicos à prescrição por profissional legalmente habilitado, disposição complementar que se limita a estender a previsão do artigo 23, das Normas Técnicas Especiais (Decreto n.º 67.112/70), ao uso e comércio de agrotóxicos.

* ARTIGO 4.º

De índole meramente administrativa, tem a finalidade de distribuir entre órgãos estaduais a competência própria, inerente à Unidade da Federação.

* ARTIGO 4.º E PARÁGRAFO ÚNICO

Prevê apenas a participação na Comissão Estadual de Controle de Agrotóxicos e Biocidas — CECAB - criada pelo Decreto n.º 7.666, de 23.10.1984, cuja inconstitucionalidade não foi argüida — de órgãos públicos e entidades relacionadas com o assunto.

* ARTIGO 8.º

Autoriza a suspensão do emprego e da comercialização, no Estado do Rio de Janeiro, de substância ou formulação que comprovadamente tenha provocado agravo à saúde ou ao ambiente.

E nesse ponto há que ser feito sério reparo à argumentação da Argüente. A legislação federal não foi criada para tolher o Estado-membro em seus supostos arroubos emocionais e psicoses coletivas de combate à poluição (fls. 13, item 2.18, fls. 16, item 2.27), desvios administrativos a que, em tese, também o Governo Federal não está imune. A matéria no caso é estritamente de competência e não de discricionariedade federal, quanto a este particular aspecto.

A ordem jurídica estatal é uma estrutura normativa escalonada ou graduada, e mesmo no Estado federal é uma só, quando considerada do ponto de vista de seu fundamento de validade, porquanto todas as normas positivas têm sua razão de validade, e até de vigência, na Constituição Federal.

A respeito: JOSÉ AFFONSO SILVA, com a sua proficiência habitual:

“No Brasil, é a Constituição Federal que fundamenta a validade de todas as regras jurídicas da União, dos Estados e dos Municípios. Uma lei estadual vale, enquanto se conforma com a esfera de competência do Estado, para regular determinada matéria. Essa competência foi conferida pela Constituição Federal. Se uma lei federal invade a competência estadual ou municipal, torna-se inválida e inconstitucional. Imediatamente, não se trata de um conflito hierárquico de normas, mas de um conflito de competências, que se resolve sempre com base na norma superior: a Constituição Federal, que dirá a que esfera governamental cabe regular o assunto suscitante do conflito. Mediamente, no entanto, verifica-se também uma relação hierárquica, porque é a norma constitucional, superior, que vai ser aplicada na invalidação da norma infringente da regra de competência naquela estabelecida.

Tudo isso demonstra a unidade da ordem jurídica nacional, que tem seu fundamento da validade na Constituição Federal. Esta se encontra na cúspide da pirâmide normativa nacional, sobre a qual derrama seus princípios informadores e dela recebe, por reflexão, os impulsos revivificantes da dinâmica social, para, depois, por emanações, voltar a convalidar os novos conteúdos axiológicos que a vão enriquecendo no evoluir cultural da comunidade.” (Aplicabilidade das Normas Constitucionais, 2.ª ed., p. 199-200).

Acontece que no Estado Moderno se torna cada vez mais problemático discernir o que é de interesse geral ou nacional do que seja interesse regional ou local. A vista dessa dificuldade é que o federalismo de hoje começa a utilizar outros princípios para a repartição de competências — não para corrigir ou impedir a eventual má atuação de um governo estadual — mas para atender à gama de intensos interesses que envolvem as populações locais, no plano de seus próprios interesses locais, e no plano de seus próprios interesses nacionais, muitas vezes conflitantes.

Mas essa argumentação, assim compatibilizada, não socorre a Argüente, pois jamais se poderá, ética e filosoficamente, sustentar que o interesse local na suspensão da venda e comercialização de um produto fitossanitário, causador de impactos no meio-ambiente, desastres ecológicos, e ameaça à saúde do ser humano — para não inviabilizá-lo no mercado interno (fls. 6, item 2.3) — deva ceder ao interesse menor na produção e comercialização desse produto, ainda que possa haver interesse econômico nacional em sua industrialização.

O mesmo HELY LOPES MEIRELLES, invocado inadequadamente pelo Argüente a fls. 16, item 2.27, explicita o seu pensamento, na linha da Declaração de Estocolmo, de que aos governos locais e nacionais caberá o ônus maior pelas políticas e ações ambientais **da mais ampla envergadura dentro de suas respectivas jurisdições**, defendendo inclusive a competência municipal a respeito, com base em farta jurisprudência (STF — RTJ, 63/858; RDA, 113/176; RT, 455/271; TJ/SP — RDP, 17/187, RTJ, 19/233, 33/150, RDA, 113/178, RT, 357/287, 446/116, 478/59):

“A competência do Município para a proteção ambiental, em defesa de sua população e de seus bens, já se acha remansada na doutrina e na jurisprudência, transposta a fase inicial de hesitações, compreensível em matéria nova e complexa, tratada quase sempre sob influências emocionais e interesses conflitantes não devidamente sopesados com a neutralidade da técnica, a certeza do direlto e a serenidade da Justiça. **Superado esse estágio, verificou-se que a proteção ambiental é incumbência do Poder Público em todos os níveis de governo e a nossa Federação, reservando as normas gerais de defesa e proteção da saúde para a União (Constituição da República, art. 8.º, XVII, c), deixou para o Estado-membro e a legislação supletiva (art. 8.º, parágrafo único), e para o Município o provimento dos assuntos locais de salubridade urbana e de bem-estar de sua comunidade.** Realmente, sempre se entendeu que ao Município, embora nada constando da Lei Fundamental, sobram poderes implícitos para editar normas edilícias de *salubridade* e segurança urbanas, e para tomar medidas executivas de contenção das **atividades prejudiciais à saúde e bem-estar da po-**

pulação local e às degradadoras do meio-ambiente de seu território, uma vez que, como entidade estatal, acha-se investido de suficiente poder de polícia administrativa". (**Direito Municipal Brasileiro**, 5.^a ed., 1985, p. 422, 423, sem grifos no original).

*** ARTIGO 9.º, §§ 1.º E 2.º**

Autoriza o uso de agrotóxicos organoclorados, por tempo limitado, e apenas quando a CECAB o determinar, após análise que justifique sua recomendação em área definida, dispondo seus parágrafos quanto às exceções a esse artigo, e à existência de livro de registro e controle desses produtos, nas firmas encarregadas de sua comercialização e distribuição. Sobre o assunto, as mesmas considerações desenvolvidas anteriormente, acrescentando-se que a Portaria do Ministério da Agricultura (DSR) 357, de 14.10.1971, proíbe o uso de inseticidas clorados em tratamento para controle de pragas (itens 2.15, fls. 12).

*** ARTIGOS 10 E 11, E PARÁGRAFO ÚNICO**

Dispõe sobre o processo administrativo, correspondente à fiscalização e autuações promovidas pelas autoridades administrativas do Estado, no exercício de sua competência própria.

*** ARTIGO 14**

Prevê a regulamentação da lei no prazo de sessenta (60) dias.

*** ARTIGO 15**

Revoga as disposições em contrário.

V

A ALEGAÇÃO DE DIREITO ADQUIRIDO

26. Há evidente equívoco da Argüente, no afã de defender o interesse de suas associadas, ao argumentar com suposto direito adquirido dos produtores de agrotóxicos, quando aqui, em Representação ao Supremo Tribunal Federal por inconstitucionalidade, cogita-se de lei **em tese**.

Direito adquirido **por quem?** Por **todos** os produtores de agrotóxicos? E em relação **a quê?** a **todos** os produtos dessa natureza? E as licenças não são de **trato sucessivo**, renovadas anualmente?

Evidentemente esse aspecto há que ser examinado em cada caso específico, em relação a cada empresa e a cada produto considerado, na via própria, e não em tese e genericamente neste processo.

27. Ainda assim, não deve ficar sem resposta a Argüente.

Uma coisa é certa: o Direito Civil e o Direito Administrativo afinam em que a anterioridade da atividade potencialmente lesiva ao meio-ambiente, à ecologia, ou à vizinhança, não é bom argumento para inquietar a população local. Não há direito adquirido a incomodar ou poluir (cf. HELY LOPES MEIRELLES, **Direito de Construir**, 2.^a ed., fls. 17, com fulcro no civilista BAUDRY-LACANTINERIE e no publicista FREUND; ALCINO PINTO FALCÃO, "Poder de Polícia e Poluição Sonora", in **Revista de Direito Público**, v. 16, p. 81, nota 20, **fine**).

A respeito a autoridade de PONTES DE MIRANDA:

"As novas normas não são retroativas, mas também incidem desde logo: as leis que exigem autorização administrativa para certo fato ou ato, bem como as que a dispensam ou modificam; as leis de direito público relativas à propriedade e ao seu exercício (construções perigosas, higiene, medidas necessárias à defesa nacional, servidões públicas); as leis concernentes ao exercício das profissões (...).

A cada passo se diz que as normas de direito público-administrativo, processual e de organização judiciária — são retroativas ou contra elas não se podem invocar direitos adquiridos. Ora, o que em verdade acontece é que tais normas, nos casos examinados, não precisam retroagir, nem ofender direitos adquiridos para que incidam desde logo. O efeito que se lhes reconhece é normal, o efeito do presente, o efeito imediato, pronto, inconfundível com o efeito do passado, o efeito retroativo que é normal" (**Comentários à Constituição de 1946**, 4.^a ed., Borsoi, p. 407, 1963).

Não há direito adquirido a poluir ou a prejudicar a saúde do ser humano. Na França acentua JEAN LAMARQUE, referido por PAULO AFFONSO LEME MACHADO, obra citada, p. 42:

"O direito administrativo francês do meio ambiente consagra um princípio extremamente importante: uma autorização administrativa, como uma permissão de construir ou um ato de autorização de abertura de um estabelecimento classificado, é sempre outorgado sob reserva dos direitos de terceiros. Esta última autorização, em particular, não cria um "direito adquirido de poluir".

E adiante, invocando a autoridade de T. R. FERNANDEZ RODRIGUEZ, RAPHAEL BIELSA e SANTIAGO DANTAS, em matéria cujos princípios fundamentais são os mesmos:

“Afirma o professor espanhol T. R. FERNANDEZ RODRIGUEZ que as licenças de trato sucessivo cujo objetivo é disciplinar uma determinada atividade para o futuro (caso das licenças de abertura e funcionamento) são outorgadas com um condicionamento implícito consistente em sua subordinação permanente ao interesse público, cuja reparação, no mudarem as circunstâncias iniciais, exige a cessação da atividade como garantia do interesse geral.”

Mais adiante acrescenta:

“O legislador não pode tolerar com igual tranqüilidade que continuem congeladas as situações prejudiciais para a saúde e para a convivência cidadina por simples respeito aos direitos adquiridos, entre os quais, não pode figurar, em nenhum caso, como é bem evidente, o de prejudicar seriamente a saúde pública em geral, ou a saúde e o patrimônio individual dos vizinhos e dos cidadãos em geral. Ninguém, insisto, tem ou pode adquirir legitimamente o direito de produzir danos a outros ou o de criar situações permanentes de risco para terceiros.”

“O regime da tranqüilidade pública enfrenta o conceito de direitos pessoais, que são projeções de outros direitos, como o de propriedade, o de indústria e comércio, causados por uma atividade que, se em princípio é lícita, em seu exercício pode ser perturbadora da tranqüilidade, se ruí-dosa ou incômoda. A tranqüilidade pública tem valor superior à atividade pessoal, que se realiza no interesse individual ou no interesse de grupo de pessoas” — arremata o professor argentino RAFAEL BIELSA.

Com acerto acentuava SANTIAGO DANTAS:

...“no terreno da equidade a doutrina em exame (preocupação) se revela monstruosa. Por não ter vizinhança, uma fábrica pode justamente se descuidar de reduzir os incômodos decorrentes de seu funcionamento; seria inadmissível que com isso ela conquistasse o direito de impor aos vizinhos eventuais a situação criada” (**Direito Ambiental, ob. cit.**, p. 43/44).

VI

CONCLUSÃO

28. Nenhuma novidade constitui o condicionamento de direitos em função do bem comum.

Esta figura, a **redução de exercício de direitos**, já foi apreciada desde há muito tempo pela doutrina. O próprio RIPERT, entranhadamente civilista, foi levado — nas suas pesquisas sobre a **publicização** do direito, expressão que divulgou — a desenvolver a figura do direito relativo. Ensinava então que um direito não poderia ser uma concepção absoluta mas sempre relativa, tal o número de condicionamentos corolários sempre impostos a seu exercício. Essa afirmação, agora tão natural, de que um direito só pode ser exercido na medida em que não conflite com interesses sociais por acaso comprometidos, custou muito a triunfar num mundo empolgado com as promessas brilhantes mas ingênuas do liberalismo. Sua imposição se deu a pouco e pouco, aparecendo timidamente em institutos como o do abuso de direito, ganhando desenvolvimento em várias outras soluções corretivas (FIGUEIRO NETO, **Introdução ao Direito Ecológico** (...), p. 67), culminando com o poder de polícia, sacrificando liberdades, direitos e garantias, em atuação orientadamente ética, a fim de privilegiar valores de convivência.

29. Conseqüentemente, diante da exposição circunstanciada destas informações, pode-se concluir:

a) Não devem ser levadas em conta, na arguição de inconstitucionalidade, as considerações relativas à importação de agrotóxicos, cadastramento de empresas fabricantes e distribuidoras, capacidade para o exercício de profissões liberais técnicas e científicas, porquanto tais pontos foram vetados no Projeto de Lei n.º 444/84, e não constam da redação final da Lei n.º 801, de 20 de novembro de 1984;

b) O poder da União Federal legislar sobre normas gerais de defesa e proteção da saúde **exclui a sua possibilidade de editar normas minudentes**, casuísticas e pormenorizadas, ou de legislar exclusivamente sobre o assunto. A Constituição impõe que se restrinja às normas fundamentais, a diretrizes, a regras gerais. Deixa-se campo aos Estados-membros, o que exclui a codificação no sentido material, a codificação exaustiva;

c) A competência dita supletiva dos Estados e dos Municípios, em matéria ambiental e sanitária, **não se limita a suprir a ausência de normas federais ou a preencher lacunas**. Compreende também a competência concorrente em seus diversos aspectos;

d) A competência da União Federal para editar estritamente normas gerais de defesa e proteção da saúde, importa em **reconhecer aos Estados a competência concorrente complementar** e, em alguns casos, a competência concorrente cumulativa;

e) É possível e corriqueira a existência de duplo ou triplo controle de u'a mesma situação, fato ou ato, em função dos diversos interesses produzidos, ou em relação a cada um dos efeitos protegidos. Neste plano, há o concurso de competências sob o mesmo título ou sob a mesma rubrica, porém, discriminadas sob aspectos diferentes, pelo fato de cobrirem finalidades diversas;

f) A aplicação de normas mais restritivas ou abrangentes, postas por um ente governamental, pode afastar, por critérios de eficácia e de abrangência, normas menos restritivas postas por outro, sem contudo afastar a competência em si mesma, e a vigência ou validade formal da norma editada em seu âmbito, caso em que surge a competência concorrente cumulativa, comum em matéria sanitária e ambiental;

g) A legislação editada no âmbito do Ministério da Agricultura, ou cometendo-lhe competência e atividades de controle e fiscalização de fitossanitários, se relaciona com a defesa sanitária vegetal e a proteção de plantações e produtos agrícolas; a legislação estadual impugnada, nos termos da justificação do Projeto de Lei n.º 444/84, volta-se para a proteção da saúde do ser humano, e para a avaliação dos efeitos tóxicos dos biocidas e produtos assemelhados, finalidades que não se confundem;

h) O Código Nacional de Saúde, ao qual estão sujeitas a produção, venda e uso de agrotóxicos — sob o aspecto da preservação da saúde humana — prevê expressamente o licenciamento e a fiscalização **local** de tais atividades, a par da licença federal, consoante claramente dispõe o seu artigo 60, parágrafo único;

i) O Decreto federal n.º 67.112/70, que aprovou Normas Técnicas Especiais para controle de fabricação e venda de produtos saneantes — entre os quais os fitossanitários — dentro do sistema adotado pelo Código Nacional de Saúde, prevê a atuação do Estado-membro, na fiscalização e controle de tais produtos (artigos 2.º, 13 e 23, entre outros);

j) À luz dos princípios e conceitos desenvolvidos e resumidos nos itens precedentes, inexistente qualquer elva de inconstitucionalidade na Lei Estadual n.º 801, de 20 de novembro de 1984, resultado do exercício de competência constitucional concorrente pelo Estado-membro, em seus aspectos complementar e cumulativo, outrossim preenchendo os espaços que lhe foram expressamente ressalvados e reservados pela legislação federal vigente (**Código Nacional de Saúde**, Decreto n.º 67.112/70, **v.g.**);

l) Descabe, em arguição de inconstitucionalidade, a invocação de direito adquirido, por se tratar de exame de lei em tese; no mérito, inexistente direito adquirido a poluir, ou a exercer atividades prejudiciais à saúde humana, quando menos pela incidência imediata das normas de ordem pública em contrário, ou pela reserva implícita com que são concedidas as licenças e autorizações para tais atividades.

À vista de todo o exposto e demonstrado, confia em que, pelos elevados subsídios e espírito público de Vossa Excelência, e seus eminentes pares do Pretório Excelso, será julgada improcedente a Representação n.º 1.244-1.

Reitero, ao ensejo, protestos de minha especial estima e distinta consideração.

Leonel de Moura Brizola

Governador do Estado do Rio de Janeiro