— Representação de inconstitucionalidade dos Decretos estaduais do Rio Grande do Sul n.os 30.787, de 22 de julho de 1982, e 30.811, de 23 de agosto de 1982 — em conjunto com a Lei estadual n.º 7.747, de 22 de dezembro de 1982.

— Competência constitucional da União para legislar sobre normas gerais de defesa e proteção à saúde (art. 8.º, XVII, c, *da Constituição Federal), e, supletivamente, dos estados (parágrafo único do art. 8.º).*

— Supremacia da lei federal. Limites. Caráter supletivo *da lei estadual, de modo que supra hipóteses irreguladas, preenchendo o* vazio, *o* branco *que restar, sobretudo quanto às condições locais.*

— Existência, in casu, *de legislação federal que regula a espécie. Inconstitucionalidade da definição de agrotóxicos e outros biocidas por lei estadual; ou da fixação de normas gerais e parâmetros para a classificação toxicológica.*

— Competência da União para estabelecer proibições à produção, comércio e consumo de mercadorias que contenham substâncias nocivas.

— Poder de polícia do estado — limites.

— Representação procedente, em parte.

— Inconstitucionalidade do Decreto n.º 30.787, de 22 de julho de 1982.

— Inconstitucionalidade no Decreto n.º 30.811, de 23 de agosto de 1982, das expressões: "excepcionalmente permitidas pelo Decreto n.º 30.787, de 22 de julho de 1982", no art. 2.º, parágrafo único; e "no que tange ao cumprimento do Decreto n.º 30.787, de 22 de julho de 1982", no art. 3.º.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Representação nº 1.150

Representante: Procurador-Geral da República

Representado: Governador do Estado do Rio Grande do Sul

Relator para o acórdão: Sr. Ministro OSCAR CORRÊA

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os ministros do Supremo Tribunal Federal em sessão plenária, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, pelo voto médio, julgar procedente, em parte, a representação e declarar a in-

constitucionalidade do Decreto nº 30.787, de 22 de julho de 1982, e no Decreto nº 30.811, de 23 de agosto de 1982, do estado do Rio Grande do Sul, das expressões: a) "excepcionalmente permitidas pelo Decreto 30.787, de 22 de julho de 1982" — no art. 2º, parágrafo único; b) "no que tange ao cumprimento do Decreto nº 30.787, de 22 de julho de 1982" — no art. 3º.

Brasília, 16 de maio de 1985. — *Moreira Alves*, Presidente. *Oscar Corrêa*, Relator para o acórdão.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Aldir Passarinho: O ilustre Procurador-Geral da República, com fundamento no art. 119, I, *l*, da Constituição, ofereceu, perante este Tribunal, representação, com base em solicitação da Associação Nacional de Defensivos Agrícolas (Andef), argüição de inconstitucionalidade do Decreto estadual nº 30.787, de 22 de julho de 1982, que dispõe sobre o uso de defensivos clorados, e também do Decreto estadual nº 30.811, de 23 de agosto do mesmo ano, que dispõe sobre o comércio de defensivos agrícolas, ambos do estado do Rio Grande do Sul.

Os arts. 1º, 2º e 3º do Decreto nº 30.787, de 1982, assim dispõem:

"Art. 1º Fica proibida em todo o território do estado a utilização de defensivos agrícolas clorados.

Parágrafo único. Constituem exceção à proibição constante neste artigo:

a) o uso do formicida dodecacloro;

b) a utilização na lavoura, quando constatada a presença de pragas resistentes aos demais defensivos e em níveis de incidência que justifiquem a sua aplicação, devidamente autorizada e sob orientação da Secretaria da Agricultura, por tempo determinado, em áreas previamente definidas;

c) a aplicação, pelos órgãos públicos competentes, em campanhas de saúde pública de combate a vetores transmissores de moléstias, de produtos cuja fórmula contenha DDT ou BHC;

d) a utilização, pela pecuária, de carrapaticidas clorados.

Art. 2º O descumprimento às disposições do presente decreto sujeita o infrator às penalidades previstas na Lei federal nº 6.437, de 20 de agosto de 1977.

Art. 3º A fiscalização do cumprimento das disposições contidas no presente decreto será efetuada pela Secretaria da Saúde e do Meio Ambiente em conjunto com a Secretaria da Agricultura."

E o Decreto nº 30.811, de 1982, a seu turno, estabelece:

"Art. 1º O comércio de defensivos agrícolas cujo uso é permitido no estado somente poderá ser efetuado mediante prescrição por técnico devidamente habilitado, através da utilização de receituário agronômico.

Parágrafo único. A receita agronômica referida neste artigo deverá ser emitida em, no mínimo, duas vias, permanecendo uma delas em poder do estabelecimento comercial e à disposição dos órgãos fiscalizadores.

Art. 2º Todo estabelecimento que comercialize defensivos agrícolas deverá ter obtido cadastramento junto aos órgãos fiscalizadores da Secretaria da Agricultura e da Secretaria de Saúde e do Meio Ambiente e manter livro de registro onde anotarão todas operações comerciais relacionadas a estes produtos.

Parágrafo único. O livro para registro das operações comerciais com defensivos agrícolas clorados será distinto daquele a que se refere o *caput* deste artigo, e nele serão anotados, além dos dados comuns, os que caracterizem o uso ou destino excepcionalmente permitidos pelo Decreto nº 30.787, de 22 de julho de 1982.

Art. 3º Os modelos da receita agronômica, dos livros de registro das operações comerciais com defensivos agrícolas e dos termos de abertura e encerramento dos estabelecimentos e à fiscalização dos mesmos, inclusive no que tange ao cumprimento do Decreto nº 30.787, de 22 de julho de 1982, serão objeto de portaria a ser editada con-

juntamente pelos Secretários de Estado da Agricultura e da Saúde e do Meio Ambiente.

Art. 4º O descumprimento às disposições do presente decreto sujeita o infrator às penalidades previstas na Lei federal nº 6.437, de 20 de agosto de 1977.

Art. 5º A fiscalização do cumprimento das disposições contidas no presente decreto será efetuada pela Secretaria da Saúde e do Meio Ambiente em conjunto com a Secretaria da Agricultura."

Posteriormente, e ainda em atenção a pedido da mesma Associação, foi oferecida nova representação, que tomou o nº 1.153, e que me veio igualmente distribuída, na qual foi argüida a inconstitucionalidade da Lei nº 7.747, de 22 de dezembro de 1982, do mesmo estado do Rio Grande do Sul, e que dispõe sobre o controle de agrotóxicos e outros biocidas no território daquela unidade da Federação, sendo que, neste segundo, lembra a douta Procuradoria-Geral da República, à vista do disposto no art. 105 do Código de Processo Civil, a possibilidade de serem reunidas as duas representações para decisão simultânea.

Na presente Representação nº 1.150, ou seja, a de argüição de inconstitucionalidade dos mencionados Decretos estaduais n.os 30.787 e 30.811, ambos de 1982, sustenta a Associação Nacional de Defensivos Agrícolas (Andef) que contrariam eles o art. 8º, XVII, *c*, da Constituição Federal, pois estabelece tal preceito que compete à União legislar sobre:

"c) normas gerais de defesa e proteção da saúde."

Observa a Associação que o Decreto nº 30.787, proíbe a utilização de defensivos clorados no território do Rio Grande do Sul e sujeita o que descumprir a proibição às penalidades previstas na Lei federal nº 6.437, de 20 de agosto de 1977; outorgando-se à Secretaria de Saúde e do Meio Ambiente e à de Agricultura poderes para fiscalizar o cumprimento das disposições nele constantes; e o segundo, que dispõe sobre o comércio de defensivos agrícolas naquele estado sulino, cria livros que o comerciante de defensivos agrícolas é obrigado a ter; exige que a venda de tais defensivos de uso permitido no estado seja feita somente mediante prescrição em receituário agronômico por técnico devidamente habilitado; outorga aos secretários de Estado da Agricultura, e da Saúde e do Meio Ambiente poderes para, em portaria conjunta, fixarem os modelos da receita agronômica, do livro de registro de operações comerciais com defensivos agrícolas e dos termos de abertura e encerramento desses mesmos livros, ferindo, assim, tais decretos o mencionado dispositivo constitucional. É que as regras contidas em tais atos colocam fora de comércio determinados produtos e fixam sanções para os que transgredirem as proibições; e criam, também, livros que o comerciante é obrigado a ter.

Faz notar a argüente que a União Federal, à qual compete legislar sobre defesa e proteção da saúde, sempre se fez presente em tal campo, tendo sido editadas, na vigência das anteriores Constituições e da atual, dezenas de instrumentos legais sobre a matéria, podendo ser citados o Decreto nº 24.114, de 1934, o Decreto nº 75.583, de 1955; e as Leis n.os 6.138/74 e 6.437/77 e várias portarias. Comparando-se o Decreto federal nº 24.114, de 1934, com o Decreto estadual nº 30.787, vê-se ter este extrapolado os limites da competência do estado, pois ela é meramente residual, conforme o art. 8º, parágrafo único, da Lei Maior, e invadiu, em conseqüência, o da União, fixando proibições e dispondo sobre a fiscalização de modo diverso do estabelecido na legislação federal. Transcreve, a respeito, o art. 63 do Decreto federal nº 24.114/34, que assim dispõe:

"As funções atinentes à fiscalização de inseticidas e fungicidas com aplicação na lavoura serão exercidas pelos técnicos do Serviço de Defesa Sanitária Vegetal e ainda pelos de outras repartições do Departamento Nacional de Produção Vegetal, para esse fim designados."

Acrescenta a Associação, outrossim, que a proibição de uso, por um estado da Fe-

deração em seu território, de produto licenciado pelo órgão competente do Ministério da Agricultura, fere, não apenas as normas gerais baixadas pela União na área da saúde, como também e principalmente os alicerces federativos pela *limitação do comércio interestadual*, e os citados preceitos da Carta Magna. Além disso, a questão diz com a produção e o consumo nacionais, o que é de interesse federal e, por isso mesmo, da competência legislativa da União, e bastaria que os estados proibissem o uso de defensivos agrícolas para que frustradas ficassem as metas do governo central no campo do planejamento econômico e do consumo. Lembra, ainda, que, segundo o art. 43, IV, da Constituição, cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do presidente da República, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre:

"IV — plano e programas nacionais e regionais de desenvolvimento";

não cabendo, assim, a pretendida intervenção na economia e a restrição ao comércio interno e externo, por parte do estado-membro. Menciona o esforço do governo federal no sentido de dotar o país de instrumentos legais para a proteção da saúde, a respeito do que indica a existência de vários atos legislativos e do Executivo. E assevera que o Rio Grande do Sul não se encontra legislando supletivamente, pois não lhe é dado proibir o que a lei federal permite, no tocante às letras *a* e *d*, do art. 8º da Constituição; e quanto à letra *l*, do mesmo artigo nenhuma competência possui o estado-membro, pois é ela inteiramente da União. E, por último, alega que têm sido nefastos para a indústria e o comércio do país os decretos acoimados de inconstitucionais, pelas perdas para os empresários e para os assalariados.

Solicitadas informações ao Exmo. Sr. Governador do estado do Rio Grande do Sul, este as prestou sustentando a constitucionalidade dos decretos impugnados. Representavam eles uma conquista da comunidade rio-grandense, que se encontrava alarmada com efeitos decorrentes do uso de pesticidas na agricultura. Especialmente no referente aos defensivos agrícolas clorados, a situação se tornara crítica, pela verificação, após chuvas intensas, de presença de DDT, BHC, Eptacloro e Endolsufan na água potável, em concentrações muito próximas do valor permitido pelo Ministério da Saúde. Esclarece sobre as razões locais que agravam o problema, em face dos principais pontos de captação da água que abastece a região metropolitana da Grande Porto Alegre. Asseveram as informações que nenhum dos dois decretos em discussão é inconstitucional. O primeiro deles tem seu fundamento no art. 8º, XVII, *c* e *d* da Constituição, combinados com o parágrafo único do mesmo artigo, pois tais itens limitam a competência legislativa da União a normas gerais, pelo que a competência do estado é mais que supletiva, porque é também complementar das regras federais. Entende que, em matéria de defesa e proteção à saúde, o estado-membro goza de esfera de competência mais ampla que em outros assuntos, e o Rio Grande do Sul, assim, não se excedeu. É que, na verdade, o Decreto estadual nº 30.787/82, apenas complementa o Decreto federal nº 24.114, de 1934, pois não dispõe ele sobre a mesma matéria, pois incide sobre momentos diferentes de um mesmo processo. O Decreto federal nº 24.114, parcialmente alterado pelo de nº 67.112/70 proíbe a venda ou exposição à venda de inseticidas e fungicidas com aplicação na lavoura sem o registro e licenciamento no serviço de Defesa Sanitária Vegetal (art. 52), conferindo a fiscalização aos técnicos daquele Serviço ou de repartições do Departamento Nacional da Produção Vegetal para isso designados, e o direito de vender inseticidas não é atingido pelo decreto estadual, mas sim restringe sua aplicação aos casos que menciona. Podem, inclusive, tais produtos ser adquiridos no Rio Grande do Sul para utilização em outro estado, pois só sua utilização no solo gaúcho é que sofre restrições. E a competência para a execução de medidas de polícia administrativa é, concorrentemente, das três esferas do poder político.

No referente ao Decreto estadual nº 30.811, de 23 de agosto de 1982, sustentam as informações que não contém ele regras de direito comercial, mas apenas norma de política administrativa com vistas ao controle da utilização dos defensivos agrícolas, para coibir o uso indiscriminado de tais produtos em razão de sua alta periculosidade e considerando, de outra parte, a ignorância do usuário, a respeito do que menciona exemplos de uso, até em pessoas, de pesticidas e de seu transporte junto com gênero alimentício. Observa que deve haver preponderância da saúde sobre a produção e a produtividade, e observa que já existem sucedâneos dos defensivos agrícolas clorados, com menor poder residual, e assinala que há métodos alternativos que garantem a produtividade agrícola até sem o uso de herbicidas ou defensivos químicos. Adiantam, por último, as informações, que a total liberdade de produção e exportação por parte do Primeiro Mundo e de comercialização e uso no Terceiro Mundo "tem como conseqüência a contaminação gradativa — mas infalível — das próprias fontes de vida". Com as informações, vieram vários recortes de publicações sobre o assunto, inclusive sobre os riscos dos agrotóxicos.

Ouvida, a douta Procuradoria-Geral da República manifesta-se pela improcedência da representação, em parecer subscrito pelo titular, Prof. Inocêncio Mártires Coelho, e no qual, após transcrever os arts. 1º, 2º e 3º do Decreto estadual nº 30.787, de 1982, e os arts. 1º ao 5º do Decreto nº 30.811, do mesmo ano, e resumir as razões dos requerentes e do governo do estado do Rio Grande do Sul, assim expende seu ponto de vista:

"9. Dessa forma, a possibilidade de o estado restringir o uso dos agrotóxicos organoclorados aos casos que indica (Decreto nº 30.787/82, art. 1º e seu parágrafo único) deriva da competência legislativa que lhe é conferida no parágrafo único do art. 8º, combinado com o inciso XVII, alínea *c*, do mesmo artigo e é justificada em razão dos sérios riscos à saúde pública ligados às próprias características regionais.

10. O controle é feito mediante a exigência de cadastramento dos produtos na Secretaria Estadual de Saúde e do Meio Ambiente do estado. A utilização dos defensivos depende de receituário agronômico e os estabelecimentos devem manter livro de registro das operações comerciais realizadas com esses produtos. Tais exigências pertinentes à comercialização e à distribuição dos defensivos clorados não contrariam a legislação federal, que não tem nem poderá ter caráter exaustivo em relação ao assunto. Após observar que o texto federal exaure, às vezes, os requisitos, especialmente em se tratando de atribuição, transferência ou extinção de direitos ou de situações jurídicas, completa Pontes de Miranda (op. cit. p. 174):

'Se, por exemplo, a lei federal exige os requisitos *a*, *b* e *c*, para o funcionamento de uma empresa, não se tem por exaustivo o texto, pois que não há, aí, a presunção de que falamos, uma vez que se não trata de aquisição, transferência ou extinção de direitos ou de situações, mas de exigências perfeitamente separadas, atendidos os diferentes interesses públicos estatais (federal, estadual, ou municipal).'

11. O cadastramento não implica limitação ao comércio interestadual. As restrições estabelecidas só se referem à utilização dos defensivos agrícolas no território do estado do Rio Grande do Sul. Somente caberia cogitar-se de ofensa ao art. 8º, XVII, *l*, da Constituição, se o estado houvesse editado norma relativa à importação e exportação de produtos no comércio interestadual, distinguindo-os em razão de sua procedência ou destino. Além disso, deferida aos estados-membros a competência para legislar sobre defesa e proteção da saúde, incabível limitação a esse poder a pretexto da procedência do produto sobre o qual incide o controle.

12. O Decreto nº 24.114, de 12 de abril de 1934, atribui ao Serviço de Defesa Sanitária Vegetal o exercício das atividades de

fiscalização dos inseticidas e fungicidas destinados à aplicação na lavoura. Essa atividade somente podia ser desempenhada por funcionários locais se a União celebrasse acordos com os estados para esse fim (arts. 63 a 75). Observa-se, porém, que o aludido decreto foi lançado sob regime constitucional que não facultava aos estados legislar sobre a matéria. Se textos constitucionais posteriores atribuíram poder legiferante aos estados sobre o assunto, é conseqüente que poderiam estes estabelecer exigências ligadas aos seus próprios interesses e, portanto, prever os meios de garantir seu cumprimento.

Além disso, o Decreto nº 24.114 foi editado num momento em que os defensivos agrícolas ainda não haviam alcançado um grande desenvolvimento, de forma que seria impossível abranger as hipóteses contempladas nos decretos impugnados.

13. No julgamento da Representação nº 863-DF, o Supremo Tribunal Federal julgou constitucional o Decreto nº 52.504, de 28 de março de 1970, do estado de São Paulo, que fixou normas técnicas para a farinha de trigo, inclusive no tocante à rotulagem dos diversos tipos do produto. Considerou o egrégio plenário que as normas fixadas incluíam-se na competência supletiva do estado-membro para legislar sobre defesa e proteção da saúde (*RTJ, 61*:590-603).

No Mandado de Segurança nº 75.099 (*RTJ, 63*:859), o Pretório excelso decidiu que o Decreto-lei nº 303, de 1967, que previu o controle da poluição ambiental, inclusive através de convênios celebrados entre a União e os estados, não restringiu o âmbito de competência estadual para legislar supletivamente sobre defesa e proteção da saúde.

Por último, na Representação nº 919-PR (*RTJ, 81*:689-94), concluiu pela constitucionalidade da Lei nº 5.972, de 24 de julho de 1969, do estado do Paraná, que dispôs sobre a obrigatoriedade do combate à febre aftosa em todo o território estadual. Em seu voto, o eminente Ministro Bilac Pinto, após observar que a competência da União para legislar sobre normas gerais acerca da defesa e proteção da saúde traz em sua outorga a própria limitação quanto ao âmbito material de sua incidência, não eliminando a competência supletiva estadual para as regras específicas e de execução, acentuou: 'As normas que tornaram obrigatório em todo o território paranaense o combate à febre aftosa e estabeleceram regra 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' " (fls. 339-42).

É o relatório.

VOTO

O Sr. Ministro Aldir Passarinho (Relator): Na presente representação foi argüida a inconstitucionalidade do Decreto nº 30.787, de 22 de julho de 1982, que dispõe sobre o uso de defensivos clorados, e do Decreto nº 30.811, de 23 de agosto de 1982, que dispõe sobre o comércio de defensivos agrícolas, ambos do estado do Rio Grande do Sul.

Examinamos, por primeiro, o Decreto nº 30.787/82.

No seu art. 1º, como se viu do relatório, ficou proibida, no território daquele estado sulino, a utilização de defensivos agrícolas clorados. Ocorre, porém, que tal proibição foi fixada na Lei nº 7.747, de 22 de dezembro de 1982, pelo seu art. 5º. Deste modo, encontrando-se a disposição proibitiva já transposta para texto legal, o que tem entendido esta corte é que, em tal caso, deve ser considerada a argüição de inconstitucionalidade prejudicada.

O mesmo de dizer-se dos arts. 2º e 3º do decreto em exame, que se inserem no texto da Lei nº 7.747/82. Ainda a acrescentar-se que as restrições à utilização de defensivos agrícolas clorados não poderiam mesmo deixar de ser fiscalizadas por órgãos estaduais.

Quanto ao Decreto nº 30.811, de 1982.

O art. 1º veio a ser mantido pelo art. 6º da Lei nº 7.747/82, o qual já foi examinado na Representação nº 1.153-RS.

O parágrafo único do mesmo artigo passa a assumir nítido caráter regulamentar, apenas dispondo que a receita agronômica referida no *caput*, deverá ser emitida em, no mínimo, duas vias, permanecendo uma delas em poder do estabelecimento comercial e à disposição dos órgãos fiscalizadores.

O art. 2º, na sua primeira parte, consigna obrigação de os estabelecimentos que comercializam defensivos agrícolas se cadastrarem junto aos órgãos fiscalizadores do estado. Ela, por igual, também já se encontra inserida na Lei nº 7.747/82, conforme seu art. 1º. Na segunda parte há exigência de que tais estabelecimentos mantenham registro, nos quais anotarão todas as operações comerciais relacionadas com aludidos produtos.

O art. 3º dispõe sobre os modelos de receita agronômica, dos livros de registro das operações comerciais e encerramento destes, bem como o modo por que se procederá ao cadastramento dos estabelecimentos e à fiscalização dos mesmos.

Parte da matéria, ou seja, a relativa ao modo de proceder o cadastramento, já se encontra, agora, no próprio texto da Lei nº 7.747/82, no seu art. 1º, § 3º, e a parte subsistente tenho que não maltrata qualquer preceito constitucional, posto que apenas visa a um melhor controle e a uma fiscalização mais eficiente do comércio dos defensivos agrícolas e, dentro, portanto, da competência legislativa do estado, porquanto, na conformidade do art. 8º, XVII, *c*, da Constituição, à União apenas cabe legislar sobre normas gerais de defesa e proteção à saúde, e ainda com relação às próprias normas gerais podem as unidades da Federação legislar supletivamente, como o assegura o parágrafo único do mesmo art. 8º.

Pelo exposto, julgo prejudicada a representação com relação ao primeiro dos decretos (ou seja, o de nº 30.787/82), e prejudicada parte da representação com relação a outros pontos indicados do Decreto nº 30.811, conforme antes especificado, e improcedente com relação aos demais.

É o meu voto.

EXTRATO DA ATA

Rp. nº 1.150-0-RS — Rel.: Ministro Aldir Passarinho. Repte.: procurador-geral da República. Repdo.: governador do estado do Rio Grande do Sul (Adv.: Verena Ema Nygaard).

Decisão: pediu vista o Ministro Moreira Alves, depois do voto do relator julgando prejudicada a representação em relação ao Decreto nº 30.787/82 e a partes do Decreto nº 30.811/82, e improcedente em relação às partes subsistentes, deste último. Falou pelo representado a Dra. Verena Ema Nygaard. Plenário, 29.8.84.

Presidência do Sr. Ministro Cordeiro Guerra. Presentes à sessão os Srs. Ministros Djaci Falcão, Moreira Alves, Soares Muñoz, Decio Miranda, Rafael Mayer, Néri da Silveira, Oscar Corrêa, Aldir Passarinho e Francisco Rezek.

Procurador-Geral da República, substituto, o Dr. Francisco de Assis Toledo.

VOTO (VISTA)

O Sr. Ministro Moreira Alves: 1. Para que bem possa compreender-se o sentido e o alcance da Lei nº 7.747, de 22 de dezembro de 1982, do estado do Rio Grande do Sul, objeto da Representação de Inconstitucionalidade nº 1.153, é mister que seja ela examinada conjuntamente com os Decretos n.os 30.787, de 22 de julho de 1982, e 30.811, de 23 de agosto de 1982, do mesmo estado, a que aquela lei expressamente se reporta em seus arts. 5º e 6º.

2. O Decreto nº 30.787/82 dispôs sobre o uso de defensivos clorados no estado do Rio Grande do Sul, estabelecendo:

"Art. 1º Fica proibida em todo o território do estado a utilização de defensivos agrícolas clorados.

Parágrafo único. Constituem exceção à proibição constante neste artigo:

a) o uso do formicida dodecacloro;

b) a utilização na lavoura, quando constatada a presença de pragas resistentes aos demais defensivos e em níveis de incidência que justifiquem a sua aplicação, devidamente autorizada e sob a orientação da Secretaria da Agricultura, por tempo determinado, em áreas previamente definidas;

c) a aplicação, pelos órgãos públicos competentes, em campanhas de saúde pública de combate a vetores transmissores de moléstias, de produtos cuja fórmula contenha DDT ou BHC;

d) a utilização, pela pecuária, de carrapaticidas clorados.

Art. 2º O descumprimento às disposições do presente decreto sujeita o infrator às penalidades previstas na Lei federal nº 6.437, de 20 de agosto de 1977.

Art. 3º A fiscalização do cumprimento das disposições contidas no presente decreto será efetuada pela Secretaria da Saúde e do Meio Ambiente em conjunto com a Secretaria de Agricultura.

Art. 4º Este decreto entrará em vigor na data de sua publicação" (fls. 106).

Já o Decreto nº 30.811/82 estabeleceu a disciplina sobre o comércio, naquele estado-membro, dos defensivos agrícolas de utilização permitida:

"Art. 1º O comércio de defensivos agrícolas cujo uso é permitido no Estado somente poderá ser efetuado mediante prescrição por técnico devidamente habilitado, através da utilização de receituário agronômico.

Parágrafo único. A receita agronômica referida neste artigo deverá ser emitida, em, no mínimo, duas vias, permanecendo uma delas em poder do estabelecimento comercial e à disposição dos órgãos fiscalizadores.

Art. 2º Todo estabelecimento que comercialize defensivos agrícolas deverá ter obtido cadastramento junto aos órgãos fiscalizadores da Secretaria da Agricultura e da Secretaria de Saúde e do Meio Ambiente e manter livro de registro onde anotarão todas operações comerciais relacionadas a estes produtos.

Parágrafo único. O livro para registro das operações comerciais com defensivos agrícolas clorados será distinto daquele a que se refere o *caput* deste artigo e nele serão anotados, além dos dados comuns, os que caracterizem o uso ou destino excepcionalmente permitidos pelo Decreto nº 30.787, de 22 de julho de 1982.

Art. 3º Os modelos da receita agronômica, dos livros de registro das operações comerciais com defensivos agrícolas e dos termos de abertura e encerramento destes, bem como o modo por que se procederá ao cadastramento dos estabelecimentos à fiscalização dos mesmos, inclusive no que tange ao cumprimento do Decreto nº 30.787, de 22 de julho de 1982, serão objeto de portaria a ser editada conjuntamente pelos Secretários de Estado da Agricultura e da Saúde e do Meio Ambiente.

Art. 4º O descumprimento às disposições do presente decreto sujeita o infrator às penalidades previstas na Lei federal nº 6.437, de 20 de agosto de 1977.

Art. 5º A fiscalização do cumprimento das disposições contidas no presente decreto será efetuada pela Secretaria da Saúde e do Meio Ambiente em conjunto com a Secretaria da Agricultura.

Art. 6º Este decreto entrará em vigor na data de sua publicação" (fls. 98).

Portanto, em síntese, esses dois decretos dispuseram que o uso — e, conseqüentemente, o comércio — dos defensivos agrícolas clorados, com as exceções do parágrafo único do art. 1º do Decreto nº 30.787, ficava proibido em todo o território estadual, e que, quanto aos de utilização permitida, seu comércio só seria efetuado mediante prescrição de técnico habilitado por meio de receituário agronômico, exigindo-se ainda o cadastramento dos estabelecimentos nas Secretarias da Agricultura e da Saúde e do Meio Ambiente, bem como a manutenção de livro de registro dessas operações comerciais. E os infratores, tanto da utilização dos defensivos clorados, quanto da comercialização deles bem como da dos permitidos sem a observância das

restrições referidas, ficavam sujeitos às penas previstas na Lei federal nº 6.437, de 20 de agosto de 1977, que configurou infrações à legislação sanitária federal, estabelecendo as sanções respectivas.

Essa disciplina foi ratificada e complementada pela Lei estadual nº 7.747/82, que, além de manter a proibição, no território do estado, do uso dos agrotóxicos organoclorados e a exigência do receituário agronômico, estabelecidos nos dois decretos mencionados, definiu os agrotóxicos; sujeitou a distribuição e comercialização deles a prévio cadastramento nos órgãos que especificou, disciplinando as exigências a ser observadas, para esse cadastramento, pela indústria produtora ou manipuladora deles; estabeleceu exigências quanto às bulas, etiquetas, anúncios ou quaisquer publicações, escritas ou faladas, a eles relativas; obrigou os revendedores a colocar na embalagem rótulo contendo, inclusive, o nome do técnico que prescreveu seu uso; exigiu, para os biocidas quando utilizados em zootecnia, pecuária e silvicultura, receituários expedidos somente por zootecnistas, médicos-veterinários e engenheiros florestais não-vinculados, de qualquer forma, a estabelecimentos produtores, manipuladores ou comercializadores de agrotóxicos e outros biocidas; e sujeitou os infratores dessas disposições às penalidades previstas na Lei federal nº 5.327, de 20 de agosto de 1977.

É indiscutível, portanto, que todas essas normas dizem respeito ao comércio e ao consumo de agrotóxicos e biocidas, bem como interferem na produção de alimentos, como resulta da definição que a Lei nº 7.746 lhes dá: "Definem-se como agrotóxicos e outros biocidas as substâncias, ou misturas de substâncias e, ou, processos físicos, químicos ou biológicos destinados ao uso do setor de produção, armazenamento e beneficiamento de alimentos e à proteção de florestas nativas ou implantadas, bem como a outros ecossistemas e ambientes doméstico, urbano, hídrico e industrial, cuja finalidade seja alterar a constituição faunística e florística dos mesmos, a fim de preservá-los da ação danosa de seres vivos considerados nocivos."

E como se trata de disciplina de comércio e de consumo, com reflexo em produção, de substâncias perigosas à saúde, o exame da constitucionalidade dessa disciplina não se cinge à questão de competência legislativa sobre normas gerais relativas à defesa e à proteção da saúde, mas abarca, sem a menor dúvida, a da competência legislativa sobre produção e consumo, e sobre comércio exterior e interestadual, e pode alcançar, ainda, a referente à competência legislativa sobre condições de capacidade para o exercício das profissões liberais e técnico-científicas, como, aliás, sustentam os suscitantes das duas representações.

2. Antes de examinar, especificamente, essa questão com referência às normas estaduais impugnadas na presente representação, é mister que se fixem os princípios relativos à competência legislativa nesses terrenos, como estabelecidos na Constituição Federal.

Como é sabido, em matéria legislativa que não-tributária, a competência da União é a expressa na Constituição Federal, ao passo que a dos estados-membros — o que, aliás, decorre do art. 13, § 1º, da Carta Magna — é a residual ou implícita, o que vale dizer que os estados-membros podem legislar sobre as matérias que não estão reservadas à União e que não digam respeito à administração própria dos municípios no que concerne ao seu peculiar interesse.

Por outro lado, a Constituição Federal, ao estabelecer as matérias sobre as quais tem competência legislativa a União, nem sempre lhe outorga competência exclusiva, uma vez que, com relação àquelas que especifica, atribui aos estados-membros competência supletiva, respeitada a lei federal. Com efeito, reza o parágrafo único do art. 8º da Carta Magna que "a competência da União não exclui a dos estados para legislar supletivamente sobre as matérias das alíneas *c, d, e, n, q* e *v* do item XVII, respeitada a lei federal". Isso implica dizer que, se não houver legislação federal sobre essas matérias, os estados-membros poderão legislar

livremente a respeito delas, mas, se houver, a legislação destes terá de se adstringir ao preenchimento dos vazios deixados pela lei federal (vazios que não se confundem com lacunas preenchíveis pelos meios previstos no art. 4º da Lei de Introdução ao Código Civil: analogia, costumes e princípios gerais de direito). Portanto, quando a competência da União se limitar — como sucede com as alíneas *c* e *q* do inciso XVII do art. 8º — a normas gerais, a legislação do estado, havendo lei federal a respeito, pode suprir *vazios* deixados por esta no tocante a *princípios gerais*, e tem competência exclusiva, respeitada a legislação federal de normas gerais, para disciplinar, dentro de seus territórios, tudo o que saia do âmbito da generalidade, já que isso recai na esfera da competência implícita dos estados-membros. Quando, porém, a competência da União extravasa os limites dos princípios gerais (o que sucede nos casos das alíneas *d*, *e*, *n* e *v* do inciso XVII do mesmo art. 8º), o estado tem, a propósito, exclusivamente competência supletiva, ou seja, a de legislar nos *vazios* da legislação federal. Daí se verifica que a competência concorrente não-cumulativa concernente a princípios gerais (que é o que os alemães denominam *Rahmenkompetenz des Bundes* — competência de princípios da União) atribui aos estados-membros o poder de legislar supletivamente para preencher o *vazio* deixado pela legislação federal quanto aos princípios gerais, e o poder de legislar complementarmente quanto a esses princípios gerais, descendo aos pormenores segundo as peculiaridades locais, como bem acentuava Pinto Falcão (*Constituição anotada*. Rio de Janeiro, José Konfino, 1956. v. 1. p. 60), em comentário aos arts. 5º e 6º da Constituição Federal de 1946: "Há, pois, que concluir que a legislação estadual supletiva se dará como suplência à inatividade federal e a complementar em relação às matérias em que a União apenas lançou os princípios gerais, cabendo aos estados regular as minúcias de execução, segundo as particularidades locais."

Note-se, ademais, que, para se configurar o *vazio* que pode ser preenchido supletivamente pelas leis estaduais, é preciso que não haja legislação federal, que abarca não somente as leis, mas também os diferentes atos normativos (decretos, regulamentos, circulares, portarias etc.) que emanam da União Federal. A propósito, escreve Pontes de Miranda (*Comentários à Constituição de 1967 com a Emenda nº 1, de 1969* 2. ed. 2. tir. São Paulo, Revista dos Tribunais, 1973. t. 2, p. 177):

"Competência legislativa federal concorrente. *A competência federal para legislar:* entenda-se *qualquer* fonte de direito federal, e não só a lei (lei, decreto, regulamento, aviso, circular, portaria, jurisprudência interpretativa do direito federal etc.). Direito elaborado por corpos paraestatais, se valem as regras jurídicas como direito federal, entra no rol."

É, aliás, a conseqüência lógica do princípio — que é traduzido pelo brocardo germânico expresso no art. 13 da Constituição de Weimar (*Reichsrecht bricht Landrecht*) — segundo o qual o direito federal rompe o direito estadual, a significar que é o ordenamento jurídico federal (e não estritamente as leis federais) que afasta, nesse terreno, o ordenamento jurídico estadual. A Constituição de Bonn, em seu art. 125, declara, por isso mesmo, que o direito anterior concernente às matérias que integram a legislação concorrente da União se tornam, no seu âmbito de validade, direito federal ("Recht, das Gegestände der konkurrierenden Gesetzgebung des Bundes betrifft, wird innerhalb seines Geltugsbereiches Bundesrecht"). Daí Maunz (*Deutsches Staatsrecht*, 16ª *Auflage*. München, Verlag C. H. Beck, 1968. p. 223. § 26, 5) observar que o que disse ele sobre leis, no tocante à competência concorrente da União e dos estados-membros, vale também para os preceitos jurídicos que não têm formalmente o caráter de lei ("Was vorstehend von Gesetzen ausgeführt worden ist, gilt auch von Rechtsvorschriften, die nicht den Charaketer formeller Gesetze haben"). É exatamente o que dizia Anschütz (*Die*

Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919, 6. unveränderte Auflage. Berlin, Verlag von Georg Stflke, 1927. p. 68), ao comentar o princípio *Reichsrecht bricht Landrecht* do art. 13 da Constituição de Weimar: "Die vorstehend (a-d) näher umschriebene, das Landesrecht brechende Kraft wohnt jeder Norm des Reichsrechts ('Reichsrecht bricht Landrecht') inne, also nicht nur den formellen Reichsgesetzen, sondern auch den Rechtsverordenungen des Reichs sowie dem Reichsgewohnheitsrecht." Princípio lógico, tendo em vista a circunstância de que, nesse campo, não há hierarquia de preceitos jurídicos (lei é hierarquicamente superior a decretos e portarias, e afasta o costume), mas sim hierarquia de ordenamentos jurídicos (o ordenamento jurídico federal afasta o ordenamento jurídico estadual).

Finalmente, é de atentar-se para a circunstância de que, quando determinada matéria é complexa, no sentido de envolver aspectos dos quais um incide no âmbito da competência exclusiva da União Federal e outro na esfera da competência supletiva dos estados-membros, a disciplina dessa matéria complexa se situa exclusivamente no âmbito da competência exclusiva da União, visto como a competência exclusiva é absoluta, e, portanto, não pode ser afastada direta ou indiretamente, como ocorreria se, na matéria complexa a ser objeto de legislação, se examinasse o valor dos aspectos em jogo, para fazer prevalecer um deles, e, por via de conseqüência, fazer recair essa matéria na competência exclusiva da União ou na competência concorrente não-cumulativa entre ela e os estados-membros. É por isso, aliás, que, em se tratando de produção, comercialização e consumo de remédios — matéria complexa, pois envolve o comércio internacional e o comércio interestadual, a par da saúde pública — compete exclusivamente à União fazer, *para todo o território nacional*, restrições ou proibições de produção, comercialização e consumo deles em razão de serem nocivos à saúde. A União não teria esse poder — que nunca lhe foi negado — se, entre a competência exclusiva para legislar a respeito de comércio exterior e interestadual e a competência concorrente para legislar sobre normas gerais de defesa e proteção de saúde, se pudesse dar preferência a esta para colocar tal matéria no campo dessa competência concorrente de princípios gerais, que impediria à União não só deter a exclusividade do juízo do que era nocivo à saúde, mas também, até, a de poder dizer, especificamente, se este ou aquele remédio seria, ou não, prejudicial à saúde, e, portanto, de produção, comercialização e consumo proibidos. A distinção entre competência exclusiva e competência concorrente não se fez em atenção ao valor intrínseco das matérias que constituem objeto de uma ou de outra (saúde representa valor mais elevado do que o comércio exterior e interestadual), mas, sim, em vista do interesse da federação, que exige que certas matérias, quaisquer que sejam os aspectos de que se revistam (assim o comércio exterior ou interestadual de mercadorias que possam prejudicar a saúde), tenham a mesma disciplina em todo o território nacional, o que só é possível mediante a atribuição de competência exclusiva da União para legislar sobre elas.

3. Fixados esses princípios gerais, passo à análise dos dois decretos e da lei estadual objetos de ambas as representações que estão sendo julgadas conjuntamente, dada sua evidente conexão.

Como acentuei, no início deste voto, depois de examinar o conteúdo desses diplomas, é indiscutível que as normas neles contidas dizem respeito a restrições — que vão de proibições a exigências — com vistas à saúde, relativas ao comércio e ao consumo de agrotóxicos e biocidas, com interferência, inclusive, na produção de alimentos.

Tais restrições, embora só se apliquem ao território do estado do Rio Grande do Sul dado o âmbito de aplicação de lei estadual no espaço, interferem, sem dúvida alguma, no comércio exterior e no comércio interestadual, matérias de competência legislativa exclusiva da União Federal, com-

petência exclusiva essa que afasta a competência concorrente relativa a normas gerais de defesa e de proteção da saúde, porquanto a competência exclusiva da União não se restringe, obviamente, ao comércio exterior e interestadual de mercadorias que não possam ser nocivas à saúde, mas abarca toda e qualquer mercadoria.

É conhecida a multissecular discussão que se travou nos EUA sobre os limites da competência da União de legislar exclusivamente sobre comércio internacional e interestadual e os da competência dos estados-membros de, pelos seus poderes implícitos, legislar sobre comércio intra-estadual. Já no caso Gibbons *versus* Ogden, julgado em 1824 pela Suprema Corte Norte-Americana, e, portanto, no apogeu do federalismo dualista clássico, Marshall — como acentua Tribe (*American constitucional law*. New York, The Foundation Press, 1978. p. 232) — havia declarado que, em sua opinião, o poder do Congresso de regular o "intercâmbio comercial" (*comercial intercourse*) se estendia a todas as atividades que tivessem impacto interestadual, ainda que indireto. Essa tese, no entanto, em face da federação dualista então existente, não vingou, e a Suprema Corte, especialmente de 1887 a 1937, deu interpretação restritiva àquela competência da União Federal. Por essa interpretação não poderia ser considerada constitucional a mais importante das leis do New Deal — a *Lei de Recuperação da Indústria Nacional* — que foi aprovada em 1933, e que Corwin (*apud* Schwartz. *American constitucional law*. Cambridge, University Press, 1955. p. 166) resume como um *colosso legislativo*, que se destinava a proteger toda a estrutura comercial dos EUA, desde o passar roupa a ferro até a produção do aço. Como se sabe, a necessidade de regulamentação nacional do sistema econômico fez que, a partir de 1937, se começasse a afastar as limitações que o federalismo dualista havia imposto à União. Passou-se, pois, graças à atuação da Suprema Corte Norte-Americana, ao federalismo cooperativo, *the new federalism* (o novo federalismo). Para essa transformação foi decisiva a interpretação cada vez mais larga que a Corte Suprema deu à competência legislativa da União no que diz respeito ao comércio internacional e interestadual. André Tunc e Suzanne Tunc (*Le système constitutionnel des États-Unis d'Amérique*. Paris, Domat Montchrestien, 1954. t. 2. n.os 173 a 175. p. 84 e segs.), depois de salientarem que a disposição constitucional que constitui o fundamento do mais amplo dos poderes do Congresso é inconstatavelmente a disposição que permite regulamentar o comércio com as nações estrangeiras, entre os diferentes estados-membros, e com as tribos indígenas, acentuam que, nos tempos modernos, se pode dizer que o poder do Congresso se estende, em princípio, a toda atividade comercial ou não-comercial que tenha influência sobre o comércio interestadual de modo que pareça a sua regulamentação útil a este. Por isso, declaram esses autores, depois de citar inúmeros exemplos dessa extensão de poderes, que "le concept de commerce inter-étatique ne désigne plus simplement un acte de commerce quis s'opère au-dessus des frontières des Etats, ni même l'activité d'une entreprise qui accomplit de tels acte", mas "il désigne, en réalité, le commerce national ou l'économie nationale, c'est-à-dire le commerce en général". Um desses exemplos concerne à indústria farmacêutica: "Lorsqu'un laboratoire pharmaceutique envoie des produits à un grossiste situé dans un autre Etat, la revente de ces produits par le grossiste à un détaillant, puis la revente par ce détaillant à un client, bien qu'effectués dans l'Etat où était le grossiste, restent des activités interétatiques soumises à la réglementation du Congrès" (Quando um laboratório farmacêutico envia produtos a um atacadista situado em outro estado, a revenda desses produtos pelo atacadista ao varejista, em seguida a revenda por esse varejista a um cliente, não obstante realizadas no estado onde estava o atacadista, permanecem atividades interestaduais submissas à regulamentação do Congresso). E arrematam observando que "c'est à simples titre d'exem-

ples que l'on peut rappeler que le Congrès peut, en matière de commerce inter-étatique, (...) interdire le commerce de certains objets, subventionner l'agriculture et fixer les quantités de produits agricoles qui pourront être placées sur le marché ou limiter les superficies qui pourront être cultivées, contrôler les prix et réglementer les pratiques de production et de vente" (é a simples título de exemplos que se pode lembrar que o Congresso pode, em matéria de comércio interestadual, (...) proibir o comércio de certos objetos, subvencionar a agricultura e fixar as quantidades de produtos agrícolas que poderão ser colocadas no mercado ou limitar as superfícies que poderão ser cultivadas, controlar os preços e regulamentar as práticas de produção e de venda).

E Schwartz (op. cit. p. 168) transcreve as palavras da decisão sobre o caso Darby, onde a Suprema Corte salientou que o poder do Congresso sobre o comércio interestadual não se adstringia à regulamentação entre os estados, mas se estendia às atividades intra-estaduais que influem no comércio interestadual ou no exercício do poder do Congresso sobre ele, de sorte que a regulamentação delas é o meio apropriado para atingir a consecução do fim legítimo que é o exercício do poder outorgado ao Congresso para disciplinar o comércio interestadual ("The power of Congress over interstate commerce", declared the Supreme Court in its opinion in the Darby Case, "is not confined to the regulation of commerce among the states. It extendes to those activities intrastate which so affect interestate commerce or the exercise of the power of Congress over it as to make regulation of them appropriate means to the attainment of a legitimate end, the exercise of the granted power of Congress to regulate interstate commerce"). E conclui, mais adiante (op. cit. p. 170), que o poder do Congresso de regulamentar matéria de comércio invadiu todos os terrenos ("is now all-pervasive").

Se assim é nos EUA por via de construção jurisprudencial para viabilizar a federação no campo econômico, que dizer do Brasil, cuja modalidade de federação ainda se afasta mais da federação dualista clássica, atribuindo fortíssima preponderância da União em face dos estados-membros? Daí Gonçalves Ferreira (*Comentários à Constituição brasileira*. 3. ed. São Paulo, Saraiva, 1983. p. 92), ao comentar a letra *l* do inciso XVII do art. 8º da Carta Magna, no tocante ao comércio interestadual, escrever:

"Dessa forma, é vedado aos estados tomar qualquer medida que impossibilite, dificulte ou prejudique o comércio interestadual, qualquer que seja o expediente usado. E isso independentemente da motivação. O Brasil, nos termos da Constituição, é um só mercado, regido exclusivamente pela legislação federal."

Não fora assim, e seria possível a qualquer estado-membro proibir o consumo e, portanto, impedir o comércio interestadual e internacional, em seu território, de remédios, alimentos, bebidas, fumo, sob o fundamento de serem prejudiciais à saúde. E, conforme os critérios estaduais, teríamos proibições e exigências diversas, desorganizando integralmente a vida econômica do país. *É à União que cabe estabelecer, na defesa da saúde de todos os que se encontram no território nacional, as restrições e as proibições de produção, comércio e consumo de mercadorias que contenham substâncias nocivas*. Sua competência é, nesse terreno, exclusiva.

E não se diga que, nessa área, a União está inerte.

Já em 12 de abril de 1934, o Decreto nº 2.414 (é decreto-lei) aprovou o regulamento de defesa sanitária vegetal, onde há todo um capítulo (o VI), com 24 artigos (arts. 52 a 74), relativo à *fiscalização de inseticidas e fungicidas com aplicação na lavoura*. Nele se estabelecem as normas — inclusive sobre licença e registro dos produtos e preparados para poderem ser expostos à venda — relativas à fiscalização sobre produção, comércio e aplicação de tais produtos, estabelecendo-se (arts. 54, §§ 1º e 2º) que, ainda quando os produtos ou preparados sejam inócuos, a licença expedida

pelo Serviço de Defesa Sanitária Vegetal "não exime os produtos ou preparados das exigências do Departamento Nacional de Saúde".

Por outro lado, para os casos omissos nesse regulamento ou que necessitarem de posteriores instruções, o art. 143 delegou competência para resolvê-los ao ministro da Agricultura, ouvido o Conselho Nacional de Defesa Agrícola.

Posteriormente, em 6 de outubro de 1965, a Lei nº 4.785 estabeleceu a fiscalização obrigatória do comércio e uso desses produtos, determinou que compete ao Departamento de Defesa e Inspeção Sanitária Vegetal especificar e caracterizar os produtos químicos, as preparações e as matérias-primas de composição de defensivos de uso na lavoura, para efeito dessa lei e de outros dispositivos legais relacionados com a importação, exportação, fabricação, manipulação, venda e uso de tais produtos no país; estabeleceu que a fiscalização de que trata abrange o comércio, armazenamento, trânsito e uso de produtos fitossanitários, bem como as empresas que exploram serviços fitossanitários; deu competência para o exercício dessa fiscalização ao Ministério da Agricultura, por intermédio do Serviço de Defesa Sanitária Vegetal; e dispôs que "mediante convênio, poderá o Ministério da Agricultura delegar a competência dessas atribuições às Secretarias ou Departamentos de Agricultura dos estados, territórios ou Distrito Federal". Enfim, não deixou, nessa matéria, espaços vazios, como se vê do texto que repriduzo:

"Lei nº 4.785, de 6 de outubro de 1965.

Dispõe sobre a fiscalização do comércio e uso de produtos fitossanitários e dá outras providências.

O Presidente da República,

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte lei:

Art. 1º É estabelecida a obrigatoriedade da fiscalização do comércio e uso de produtos fitossanitários em todo o território nacional.

Art. 2º Entende-se por produtos fitossanitários as substâncias ou preparações, de natureza química ou biológica, e os organismos vivos quando destinados ao emprego na prevenção, repelência e destruição de insetos, fungos, ervas daninhas, nematódeos, ácaros, roedores e outras formas de vida animal ou vegetal e outros agentes que afetam as plantas e os produtos agrícolas.

Parágrafo único. Incluem-se como defensivos da lavoura os engenhos destinados aos fins mencionados neste artigo desde que sejam essenciais às características do processo de combate.

Art. 3º Ao Departamento de Defesa e Inspeção Agropecuária, através do Serviço de Defesa Sanitária Vegetal, compete especificar e caracterizar os produtos químicos, as preparações e as matérias-primas de composição de defensivos de uso na lavoura, para efeito desta lei e de outros dispositivos legais relacionados com a importação, exportação, fabricação, manipulação, venda e uso de tais produtos no país.

Art. 4º A fiscalização de que trata a presente lei abrange o comércio, armazenamento, trânsito e uso de produtos fitossanitários, bem como as empresas que exploram serviços fitossanitários.

Art. 5º É competente para exercer a fiscalização de que trata a presente lei o Ministério da Agricultura, por intermédio do Serviço de Defesa Sanitária Vegetal, do Departamento de Defesa e Inspeção Agropecuária.

Parágrafo único. Mediante convênio, poderá o Ministério da Agricultura delegar competência das atribuições previstas no art. 5º da presente lei às Secretarias ou Departamentos de Agricultura dos estados, territórios ou Distrito Federal.

Art. 6º O Poder Executivo baixará, no prazo de 90 dias, o regulamento e demais medidas complementares que se fizerem necessárias à execução da presente lei.

Art. 7º A presente lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 8º Revogam-se as disposições em contrário."

Com base na delegação dada pelo art. 143 do Regulamento baixado pelo Decreto nº 24.114/34 e como medidas complementares necessárias à execução da Lei nº 4.785/65 (art. 6º), inúmeras portarias foram baixadas por ministros da Agricultura (por vezes em conjunto com o ministro da Saúde), e complementadas, por delegação, através de portarias de outras autoridades do Ministério da Agricultura.

Com efeito, há nos autos da Representação nº 1.150 duas publicações do Ministério da Agricultura (*Manual de fiscalização do comércio de defensivos agrícolas*, 1979; e *Catálogo dos defensivos agrícolas*, 3º suplemento, 1980), onde estão transcritas diversas portarias do ministro da Agricultura, com base na delegação contida no art. 143 do Regulamento aprovado pelo Decreto nº 24.114/34, referido, bem como portarias complementares de outras autoridades daquele Ministério, regulando exaustivamente — tendo em vista a defesa da saúde e do meio ambiente — os defensivos agrícolas em geral, estabelecendo exigências, restrições e proibições de produção, comércio e consumo, e disciplinando, inclusive rótulos e receituários agronômicos. Assim, a Portaria nº 92, de 3 de março de 1970, do ministro da Agricultura (fls. 161 dos autos da Representação nº 1.150), estabelece várias exigências para a venda de defensivos *organomercuriais*, tendo em vista que da prática irregular de sua aplicação "resulta a presença de resíduos tóxicos nos produtos agrícolas destinados a alimentação, em índices que fogem à tolerância oficial"; a Portaria nº 295, de 23 de agosto de 1971, do ministro da Agricultura, considerando, inclusive, os riscos operacionais para o homem ou animais, estabelece limites de concentração de substâncias como DDT e Prathion etílico ou metílico para formulações simples em pó (fls. 163v.); a Portaria nº 357, de 14 de outubro de 1971, do ministro da Agricultura, considerando a existência de resíduos de inseticidas clorados em carnes e produtos derivados, *proíbe o uso de inseticidas clorados em tratamento para controle de pragas em pastagens naturais ou artificiais, em todo o território nacional*, sob as penas estabelecidas no regulamento aprovado pelo Decreto nº 24.114/34 (fls. 163v.); a Portaria nº 393, de 5 de outubro de 1972, do ministro da Agricultura, considerando que o produto consumido no país deve estar isento de resíduos de pesticidas prejudiciais, proíbe o uso, no cultivo e na armazenagem do fumo, de pesticidas à base de DDT, DDD, e várias outras substâncias (fls. 164); a Portaria nº 467, de 19 de dezembro de 1972, do ministro da Agricultura, considerando, inclusive, os riscos à saúde dos agricultores, estabelece exigências para a produção de pós inseticidas (fls. 164v.); a Portaria nº 4, de 14 de janeiro de 1974, do ministro da Agricultura, estabelece limites de doses de substâncias tóxicas em produtos fitossanitários e herbicidas (fls. 164v.-5); Portaria nº 326, de 16 de agosto de 1974, do ministro da Agricultura, proíbe uso de certos herbicidas em florestas, em culturas de produtos que se destinam à alimentação humana, na proximidade de casas de moradia, rios, lagos, poços, açudes, mananciais, e estabelece restrições para outros usos deles (fls. 165); a Portaria nº 2, de 6 de janeiro de 1975, do ministro da Agricultura, considerando a elevada toxidez de certos grupos de derivados orgânicos de mercúrio, *proíbe o uso de todos os defensivos agrícolas que contenham na sua formulação compostos de metilmercúrio e outros alquimercúrios* (fls. 165v.); a Portaria nº 690, de 30 de setembro de 1975, do ministro da Agricultura, considerando, inclusive, a saúde e a possibilidade de contaminação no meio ambiente, autoriza à Divisão de Defesa Sanitária Vegetal do Departamento Nacional de Produção Vegetal a equiparar aos produtos fitossanitários os insumos químicos que especifica (fls. 166); a Portaria nº 220, de 14 de março de 1979, dos ministros da Agricultura e da Saúde, *disciplina, amplamente, a padronização da rotulagem dos defensivos agrícolas*, tendo em vista, inclusive, "melhor proteger a saúde humana, o ambiente e a vida silvestre não-daninha"; e determina que os ca-

sos omissos sejam resolvidos pelos órgãos competentes dos Ministérios da Agricultura e Saúde (fls. 175v.-7); em virtude dessa delegação final, a fls. 264 e segs. dos autos da Representação nº 1.150, encontra-se a Portaria Disad nº 4, de 30 de abril de 1980, do diretor da Divisão Nacional de Vigilância Sanitária de Produtos Saneantes Domissanitários que dispõe, largamente, sobre normas e critérios para a classificação toxicológica de defensivos agrícolas, estabelecendo, até, os efeitos tóxicos deles; a fls. 271 e segs. dos mesmos autos, acha-se, também, a Portaria Disad nº 5, de 6 de maio de 1980, da mesma Diretoria dispondo sobre "os critérios e frases padronizadas que devem constar dos relatórios e rótulos dos defensivos agrícolas", *disciplinando isso inclusive no tocante ao grupo de clorados orgânicos;* ademais, a Portaria nº 169, de 23 de fevereiro de 1979, do ministro da Agricultura, torna obrigatória a inscrição das firmas importadoras, fabricantes e manipuladoras de defensivos agrícolas, junto às Delegacias Federais de Agricultura, nas unidades federativas do país onde mantêm suas sedes (fls. 180); a Portaria nº 7, de 13 de janeiro de 1981, do ministro da Agricultura *estabelece normas para o enquadramento de formulações de defensivos agrícolas em produtos de uso livre, controlado e restrito, de acordo com a classificação toxicológica estabelecida pelo Ministério da Saúde, conforme o disposto na Portaria nº 220, de 14 de março de 1979, e atendidas as características poluentes e de risco da formulação envolvida;* faz uma série de exigências para a comercialização das formulações classificadas como *altamente tóxicas* e *mediamente tóxicas,* dispondo, inclusive, que só poderão ser vendidas diretamente aos usuários mediante apresentação de *receita agronômica* fornecida por engenheiro-agrônomo registrado no Crea e que preencha os requisitos que determina; e, por fim, delega competência ao secretário de Defesa Sanitária Vegetal; e, em virtude dessa delegação, há, a fls. 255 e segs. dos autos da Representação nº 1.150, várias portarias desse secretário estabelecendo normas para cumprir a disciplina baixada pela Portaria Ministerial nº 7, de 13 de janeiro de 1981, normas essas relativas a cadastramento de comerciantes (fls. 255-6), proibição de novos registros de produtos que tenham como princípio ativo o hexaclorociclohexano — BHC — (fls. 258), *providências para reduzir gradativamente o uso de defensivos clorados na agricultura* (fls. 259), *disciplinar alguns usos registrados para os produtos clorados Aldrin, Endrin* e *Heptacloro* (fls. 260 e segs.), *e proibição do registro ou renovação de defensivos clorados, à base dos ingredientes ativos que especifica, com relação ao uso em tratamento de partes aéreas dos cultivos classificados como hortaliças e frutos pela Resolução nº 12/74 da atual Câmara Técnica de Alimentos (CTA).*

Como se vê, a legislação federal — que não se resume a um decreto (que é decreto-lei) de 40 anos atrás, mas que engloba, além da Lei nº 4.785/65, ampla série de normas complementares elaboradas por delegação e cuja validade jamais foi posta em dúvida — disciplina, exaurientemente, o controle do comércio e do uso dos defensivos agrícolas, dos pesticidas e dos herbicidas, estabelecendo exigências para produtores, importadores, distribuidores e comerciantes; restrições ou proibições não apenas para defensivos e inseticidas clorados, mas também para outras espécies, como os que em cuja formulação contenham compostos de metilmercúrio e outros alquimercúrios, ou sejam organomercuriais; requisitos para a comercialização de formulações altamente tóxicas e mediamente tóxicas, inclusive a apresentação de receita agronômica fornecida por engenheiro-agrônomo. Portanto, ainda que se ficasse no exame apenas da competência concorrente não-cumulativa concernente a princípios gerais de saúde e a normas sobre produção e consumo, é evidente a inexistência de *vazios* que ensejem o exercício da competência supletiva dos estados-membros.

E se a legislação federal — compreendido, assim, como já se acentuou, o conjunto de normas legais, ou não (decretos, portarias, circulares), que validamente disciplinam a

matéria em todo o território nacional — ainda é falha, a solução não é cada estado-membro, inconstitucionalmente, invadir o âmbito de competência da União para disciplinar o problema a seu talante dentro do seu território. O problema é nacional, pois os efeitos danosos à saúde humana ou a poluição do meio ambiente não são diferentes conforme o estado-membro onde se viva, ou onde haja rios, lagos e mananciais. E, sendo nacional, cabe à União, na estrita observância da Constituição, corrigir as falhas ou deficiências acaso existentes, inclusive por provocação dos estados-membros, cujas representações constituem o Congresso Nacional, que, nesse terreno, não tem qualquer restrição inclusive quanto à iniciativa de lei.

4. Assim, tenho por inconstitucionais os Decretos n.os 30.787, de 22 de julho de 1982, e 30.811, de 23 de agosto de 1982, bem como a Lei nº 7.747, de 22 de dezembro de 1982, todos do estado do Rio Grande do Sul.

O Decreto nº 30.787 proíbe, em todo o território estadual, a utilização dos defensivos agrícolas clorados, com as exceções que estabelece. Com isso, imiscui-se, inconstitucionalmente, no comércio internacional e interestadual, além de estabelecer disciplina diversa da existente na União, o que não lhe é lícito fazer com base em competência supletiva que só é exercitável nos vazios deixados pelas normas federais.

O mesmo sucede com o Decreto nº 30.811 e com a Lei nº 7.747, que estabelecem a regulamentação do comércio dos defensivos agrícolas cujo uso é permitido no território do estado, impondo restrições, diversas das existentes na legislação federal, inclusive quanto a cadastramento, registro, rotulagem e receituários. Essas restrições interferem, direta ou indiretamente, nos comércios internacional e interestadual — e, portanto, na esfera de competência exclusiva da União — e, por estabelecerem disciplina diversa da federal, extravasam do âmbito da competência supletiva dos estados-membros, no tocante a princípios gerais de defesa e de proteção da saúde e a normas sobre produção e consumo.

5. Em face do exposto, e com a devida vênia do eminente relator, julgo procedente ambas as representações, para declarar a inconstitucionalidade dos Decretos n.os 30.787, de 22 de julho de 1982, e 30.811, de 23 de agosto de 1982, bem como da Lei nº 7.747, de 22 de dezembro de 1982, todos do estado do Rio Grande do Sul.

EXTRATO DA ATA

Rp. nº 1.150-0-RS — Rel.: Ministro Aldir Passarinho. Repte.: procurador-geral da República. Repdo.: governador do estado do Rio Grande do Sul (Adv.: Verena Ema Nygaard).

Decisão: pediu vista o Ministro Moreira Alves, depois do voto do relator julgando prejudicada a representação em relação ao Decreto nº 30.787/82 e a partes do Decreto nº 30.811/82, e improcedente em relação às partes subsistentes, deste último. Falou pelo representado a Dra. Verena Ema Nygaard. Plenário, 29.8.84.

Decisão: indicou-se adiamento por falta de *quorum* regimental. Plenário, 3.10.84.

Decisão: pediu vista o Ministro Francisco Rezek, depois do voto do ministro relator julgando prejudicada a representação em relação ao Decreto nº 30.787, de 22 de julho de 1982, e a partes do Decreto nº 30.811, de 23 de agosto de 1982, e improcedente em relação às partes subsistentes deste último; e do voto do Ministro Moreira Alves julgando procedente a representação para declarar a inconstitucionalidade dos Decretos n.os 30.787/82 e 30.811/82, bem como a Lei nº 7.747, de 22 de dezembro de 1982, todos do estado do Rio Grande do Sul. Plenário, 10.10.84.

Presidência do Sr. Ministro Cordeiro Guerra. Presentes à sessão os Srs. Ministros Djaci Falcão, Moreira Alves, Soares Muñoz, Rafael Mayer, Néri da Silveira, Oscar Corrêa, Aldir Passarinho, Francisco Rezek e

Sydney Sanches. Ausente, licenciado, o Sr. Ministro Decio Miranda.

Procurador-Geral da República, Prof. Inocêncio Mártires Coelho.

VOTO (VISTA)

O Sr. Ministro Francisco Rezek: Acompanho, na íntegra, o voto do ministro relator, pelos fundamentos que desenvolveu S. Exa. Ocorre-me, entretanto, sumariar as razões determinantes de meu ponto de vista.

É sabido que, em representação por inconstitucionalidade, a peça inicial não vincula a corte no enunciado das normas constitucionais alegadamente hostilizadas pelo acervo legislativo ordinário que se coloca em exame. Desse modo, cuidei também eu de confrontar as normas estaduais, trazidas a juízo, com todos os dispositivos da Carta que, em algum ponto dos autos, viram-se indicar como desabonadores daquelas normas. Esses dispositivos são três; e todos eles se inscrevem no art. 8º, XVII, da lei fundamental vigente, onde expresso o rol temático da competência legislativa da União.

Não se cogita, pois, de inconstitucionalidade material. A legislação rio-grandense sobre agrotóxicos afrontaria a lei fundamental não por seu conteúdo normativo, mas por representar o resultado de uma incursão do legislador estadual em área reservada à disciplina do Congresso.

Numa breve digressão, quero justificar o emprego do termo "agrotóxicos" — visto que, no universo dos comentários que este caso tem provocado, chegou a constar que a opção terminológica denuncia, por si mesma, a posição de princípio de quem fala. Admito que seria injusto qualificar rasamente as expressões "defensivos agrícolas" e "produtos fitossanitários" como eufemismos de comércio, ou fórmulas de tendenciosa cortesia. Essas expressões, de largo alcance, têm o mérito de cobrir uma vastíssima gama de substâncias e técnicas de defesa agrícola, onde se incluem até mesmo os processos naturais — e inofensivos — cujo emprego o estado do Rio Grande do Sul vem fomentando, com reconhecido sucesso, desde que passou a restringir o uso de produtos ameaçadores da saúde e da própria sobrevivência de seus cidadãos. Contudo, a legislação estadual que ora se submete ao exame desta Casa, em autos de representação, não diz respeito à generalidade dos defensivos agrícolas, mas tão-só àqueles que, com rigor científico e boa-fé, devem chamar-se *agrotóxicos*.

Como já disse, três são as alíneas do art. 8º, XVII, da Constituição a cuja luz terá sido aventada a inconstitucionalidade dos diplomas estaduais em causa, no que têm estes de principal.

Duas delas consagram a competência da União para editar normas gerais de defesa e proteção da saúde, e para legislar sobre produção e consumo, sem exclusão da competência que se concede aos estados federados para legislar supletivamente nesses mesmos domínios. A terceira não prevê legislação estadual supletiva e diz da competência singular da União para dispor sobre o comércio exterior e interestadual.

Desde logo, tenho como inaceitável o envolvimento deste último tópico no âmbito do debate. A Assembléia rio-grandense positivamente não legislou, nem pretendeu legislar, sobre comércio interestadual, e menos ainda sobre comércio exterior. A legislação em exame é protetiva da saúde e alcança, em certa medida, como admitirei mais tarde, a disciplina do consumo interno dos produtos a que se refere. No que nisto se resume, não há como entrever disciplina legislativa do comércio interestadual, à consideração de possíveis conseqüências que sobre tal comércio se produziriam, já no domínio dos fatos econômicos.

De 1926 a esta parte, a autonomia das unidades federadas, princípio elementar do regime, tem sido objeto de um desgaste persistente e notório. Mal se consegue hoje explicar, nos centros de cultura jurídica, o que terá sobrado, entre nós, da autonomia, da personalidade, do perfil próprio que os fundadores da República, inspirados no modelo norte-americano, quiseram conferir às

antigas províncias do Império do Brasil. Durante mais de meio século a absorção progressiva, pelo poder central, da competência para compor o ordenamento jurídico, teve curso seguro, sem que o poder judiciário se animasse a conter esse processo de que resultaram minadas as bases da federação.

Ouso, contudo, pedir a atenção do Tribunal para o ponto de aviltamento extremo a que se terá relegado o poder legislativo dos estados da União caso vingue a tese de que, mesmo legislando sobre quanto a Constituição defere à sua modesta faixa de competência, devesse o estado ver proscrito, por esta Casa, o seu trabalho legiferante, porque, à margem da consideração jurídica, e em termos de pura análise econômica, ter-se-á deduzido que tal legislação tende a produzir efeitos sobre o que não constitui seu terreno de incidência.

A legislação estadual em exame, neste caso, diz estrito respeito ao *uso* de agrotóxicos no Rio Grande do Sul. Nada tem a ver com a produção, com o trânsito em qualquer sentido, ou mesmo com a circulação interna desses produtos. Esses diplomas não excluem, sequer, a possibilidade legal de que o Rio Grande do Sul venha a transformar-se, por acaso, no maior entreposto atacadista de agrotóxicos do país.

No que concerne ao regramento da defesa e proteção da saúde, bem destacou o ministro relator que a União é competente para editar *normas gerais* a respeito, e que, aí mesmo, consagra-se a competência supletiva dos estados. Estes podem, portanto, promulgar normas gerais supletivas, compatíveis com as existentes por obra do Congresso. E podem ainda — somente eles, os estados — produzir normas ancilares, destituídas de generalidade. Seria flagrante despropósito, contudo, entender que as normas federais estabelecem limites máximos à proteção da saúde, quando, na realidade, essas normas constituem um piso, a partir do qual cada estado desdobrará, na conformidade de suas condições e interesses próprios, o patrimônio legislativo. Não há como conceber possa a União, valendo-se da regra que lhe permite estabelecer normas gerais de defesa e proteção da saúde, fixar limites a esse empenho protetivo — porventura mais firme em algumas das unidades federadas — em nome da salvaguarda de outros valores, de outros bens jurídicos que não a própria saúde. Assim, neste exato domínio, jamais poderia reputar-se ofensiva à Constituição a lei estadual que multiplicasse as cautelas e os métodos de defesa da saúde, salvo quando ofensiva a outra norma constitucional, concebida para preservar valor jurídico diverso.

Não neste país — felizmente —, mas alhures, já se viram promulgar, no passado, leis que, no interesse da saúde, da eugenia e dos valores étnicos, sacrificaram direitos elementares da pessoa humana. Dentro de nossa ordem constitucional, é seguro que a norma de defesa da saúde, editada no plano estadual, pode invalidar-se quando efetivamente disponha, no mesmo passo, sobre matéria de competência exclusiva da União; ou quando entre em conflito aberto com normas federais, na hipótese de competência concorrente.

Neste caso, não há exercício de linguagem capaz de convencer de que a Assembléia rio-grandense tenha estado próxima, sequer, de legislar sobre comércio exterior ou interestadual. Vale admitir, entretanto, que esses diplomas, em certa medida, têm a ver com o consumo de agrotóxicos dentro das fronteiras do estado. Eles disciplinam, sem dúvida, a venda de tais produtos ao consumidor. O consumo, porém — incluído o consumo de agrotóxicos —, é tema em que a Constituição dá ao estado competência para legislar supletivamente. Desse modo, a proscrição de normas regularmente editadas no plano estadual tem como pressuposto incontornável a evidência do *conflito* entre estas e as normas congêneres da União. Não basta, pois, demonstrar que as últimas existem. É preciso saber exatamente por que a coexistência dos dois acervos normativos é de ser vista como impossível. E, disto, o exame dos autos não

me proporcionou a mínima razão de convencimento.

De resto, a leitura das normas federais, aqui colacionadas na sua integralidade, revela que não obedecem a qualquer princípio, a qualquer idéia motriz, a qualquer método, nem ostentam a mais rudimentar estrutura. Derramam-se em portarias e outros textos menores, alguns deles caducos pelo decurso do tempo, todos desconhecidos e obscuros, imunes à crítica porque incapazes de molestar a quem quer que seja, não tendo merecido espaço nem mesmo na vastidão enciclopédica do vade-mécum forense. Não há nesse vago espectro de legislação o que se habilite a entrar em conflito com normas sólidas como as que se editaram, sobre a matéria, no estado do Rio Grande do Sul, e, hoje, noutras unidades federadas, cujo número tende, naturalmente — e por motivos graves, que ninguém desconhece —, a crescer.

É certo que agora, motivada pelo exemplo das legislaturas estaduais pioneiras, a União anuncia seu ânimo de dar à matéria um trato consistente. Findo esse processo, estará aberta a perspectiva de reavaliação das normas estaduais congêneres e de possível detecção de pontos conflitantes. Por ora, convém lembrar o pronunciamento público do ministro de Estado da Agricultura, feito alguns meses atrás sobre esse empreendimento legiferante. A projetada lei federal, disse S. Exa., proibirá no Brasil o uso de agrotóxicos já proibidos nos países de origem de sua fórmula. Se alguém, em boa fé, pudesse ainda ter dúvida de que nossa legislação federal sobre agrotóxicos não ultrapassou, até hoje, o patamar do mais absoluto zero, a palavra do honrado ministro terá deixado as coisas claras. A União cogita ainda de proibir um dia, entre nós, tudo aquilo que, onde inventado, não logrou licença de circulação. Engana-se, portanto, e infelizmente, quem supõe que o Brasil se tenha apenas transformado, por inércia legislativa, num imenso campo de experimentação toxicológica. Na realidade, o Brasil é também um vertedouro de produtos tóxicos já experimentados em sede idônea, e ali condenados.

O eminente Ministro Moreira Alves avocou decisões onde a Corte Suprema dos EUA estatuiu sobre a unidade do mercado nacional, invalidando normas com que algumas unidades federadas intentaram, outrora, restringir a liberdade do comércio, em defesa dos interesses do empresariado local, ou do erário. Tais decisões têm substrato idêntico ao daquelas, ainda recentes, em que esta Casa proscreveu, por inconstitucionalidade, e à vista da competência exclusiva que tem a União para disciplinar o comércio interestadual, normas locais proibitivas da exportação de madeira em toras. Nestas espécies, como naquelas versadas pela Corte norte-americana, cuidou-se de extirpar do complexo federal a ameaça representada pelo protecionismo mercantil, elemento absolutamente estranho à legislação que ora se examina.

De outras feitas, a mesma Corte Suprema dos EUA defrontou-se com legislação que se propunha protetiva da saúde, e onde outros vislumbraram normas sobre comércio, hostis à Constituição. Tal se deu nos casos Hudson County Water Co *versus* McCarter (209 U.S. 349-1908), Pennsylvania *versus* West Virginia (262 U.S. 553-1923) e Dean Milk Co. *versus* Madison (340 U.S. 349-1951), entre outros vários, que a doutrina fartamente explora. No primeiro deles cuidou-se de uma lei de New Jersey que proibira a exportação de água dos mananciais existentes no pequeno estado. O segundo versou lei semelhante, de Virgínia do Oeste, e relativa ao gás natural. No terceiro, o estado de Wisconsin pretendera proibir a importação de leite já pasteurizado, para com isso fomentar o negócio dos pasteurizadores locais.

Bem se vê que semelhantes diplomas, produzidos em nível estadual, padeceriam de flagrante inconstitucionalidade no quadro da ordem jurídica brasileira. Lá, não obstante, é certo que a Corte estimou válido o primeiro dentre eles, proibitivo da exportação de água do estado de New Jersey. Paul

Freund, o professor de direito constitucional em Harvard, explica que para tanto a Corte sopesou o dano que a norma importava ao princípio da liberdade de mercado, e acabou por entendê-lo menos expressivo que o legítimo interesse do estado na preservação dos seus recursos hídricos (Freund, P. A. The Supreme Court. In: *Talks on American law*. Washington, Voice of America, 1973. pp. 87-8).

A história da Federação norte-americana, por outro lado, é portentoso testemunho de quão fecunda pode ser a legislatura dos estados-membros na concepção de modelos normativos, que se propagam entre seus homólogos, e cuja excelência vem a União, mais tarde, e na esteira de suas unidades componentes, a reconhecer. As grandes causas legislativas ali germinaram no âmbito restrito de alguns estados federados, antes que o Congresso se propusesse assumi-las. Se, naquele grande país, os cultores do direito e da política acreditassem na falácia de que as normas de interesse coletivo devem ter sua origem necessária na criatividade do legislador federal, e caso se entregassem os estados, por isso, à indolente dependência do paternalismo metropolitano, é provável que com largo atraso se tivessem feito consagrar, nos EUA, a abolição da escravatura, o voto feminino, a igualdade dos direitos civis, a proteção ambiental, o banimento de toda segregação nas escolas públicas, e os direitos mais expressivos do empresário, do contribuinte e do trabalhador.

Este Tribunal, em representações ainda mais recentes que as relativas à exportação de madeira em toras, vem desautorizando leis estaduais também marcadas pelo protecionismo, sob a forma de favorecimento de empresas localmente estabelecidas, nas licitações e concorrências públicas. Em tais casos, garante-se a autoridade da norma constitucional que impõe a cada estado o tratamento uniforme de seus pares na comunhão federal, e o tratamento igualitário de todos os brasileiros, mesmo das pessoas jurídicas, sem distinção fundada em origem ou domicílio.

Também este preceito constitucional (art. 9º, I) é de todo estranho ao quadro legislativo em exame. A legislação rio-grandense de agrotóxicos não encerra nem dá azo a discriminação de espécie alguma — a menos que, num completo desbordo dos limites da análise jurídica, pretendam-se confrontar inquietudes de índole comercial geradas por essa legislação em sítios diversos do território pátrio, à vista da existência, ou não, de indústrias especializadas no ramo. No mais, falece qualquer cabimento à invocação *sui-generis* do princípio isonômico por parte das empresas suscitantes desta representação — que o procurador-geral da República, no seu valioso parecer de mérito, veio a desabonar por inteiro. Inexiste a aventada isonomia às avessas. Em parte alguma da Constituição da República há de encontrar-se, expressa ou implícita, a garantia de que empresas, nacionais ou estrangeiras, operando legalmente no país, devam por isso fruir, em qualquer ponto do território nacional, de iguais facilidades, à sombra de idêntica metodologia administrativa. Não há, pois, na lei fundamental, o que autorize o produtor de substâncias potencialmente nocivas à saúde e à vida humana a exigir, do legislador rio-grandense — e, hoje, de mais de uma dezena de unidades federadas — a fidalguia complacente que lhe prodigalizam outros estados e, mais que ninguém, a União Federal.

Com o eminente relator, dou pela improcedência da Representação nº 1.150, prejudicada em parte; e acolho a de nº 1.153 tão-só no que concerne ao indevido arrolamento limitativo dos profissionais habilitados ao receituário agronômico. Acompanho, pois, nas suas exatas conclusões, e com a vênia do eminente Ministro Moreira Alves, o voto do ministro relator.

EXTRATO DA ATA

Rp. nº 1.150-0-RS — Rel.: Ministro Aldir Passarinho. Repte.: procurador-geral da República. Repdo.: governador do estado

do Rio Grande do Sul (Adv.: Verena Ema Nygaard).

Decisão: pediu vista o Ministro Moreira Alves, depois do voto do relator julgando prejudicada a representação em relação ao Decreto nº 30.787/82 e a partes do Decreto nº 30.811/82, e improcedente em relação às partes subsistentes, deste último. Falou pelo representado a Dra. Verena Ema Nygaard. Plenário, 29.8.84.

Decisão: indicou-se adiamento por falta de *quorum* regimental. Plenário, 3.10.84.

Decisão: pediu vista o Ministro Francisco Rezek, depois do voto do ministro relator julgando prejudicada a representação em relação ao Decreto nº 30.787, de 22 de julho de 1982, e a partes do Decreto nº 30.811, de 23 de agosto de 1982, e improcedente em relação às partes subsistentes deste último; e do voto do Ministro Moreira Alves julgando procedente a representação para declarar a inconstitucionalidade dos Decretos n.os 30.787/82 e 30.811/82, bem como a Lei nº 7.747, de 22 de dezembro de 1982, todos do estado do Rio Grande do Sul. Ausente, licenciado, o Sr. Ministro Decio Miranda. Plenário, 10.10.84.

Decisão: pediu vista o Ministro Oscar Corrêa, depois dos votos dos Ministros relator e Francisco Rezek julgando prejudicada a representação em relação ao Decreto nº 30.787, de 22 de julho de 1982, e a parte do Decreto nº 30.811, de 23 de agosto de 1982, e improcedente em relação às partes subsistentes deste último; e do voto do Ministro Moreira Alves julgando procedente a representação para declarar a inconstitucionalidade dos Decretos n.os 30.787/82 e 30.811/82, bem como a Lei nº 7.747, de 22 de dezembro de 1982, todos do estado do Rio Grande do Sul. Plenário, 28.11.84.

Presidência do Sr. Ministro Cordeiro Guerra. Presentes à sessão os Srs. Ministros Djaci Falcão, Moreira Alves, Rafael Mayer, Néri da Silveira, Oscar Corrêa, Aldir Passarinho, Francisco Rezek, Sydney Sanches e Octavio Gallotti. Ausente, licenciado, o Sr. Ministro Decio Miranda.

Procurador-Geral da República, Prof. Inocêncio Mártires Coelho.

VOTO (VISTA)

O Sr. Ministro Oscar Corrêa: A questão é da maior importância, bastando, para isso, acentuar o interesse que despertou, em especial, junto à comunidade do Rio Grande do Sul, refletindo a preocupação, que é hoje de todas as populações conscientes do problema, quanto à própria sobrevivência das gerações.

Esta corte, não ignorando, embora, essa relevância, há de examiná-la, contudo, nos seus contornos constitucionais, posta que foi em representação de inconstitucionalidade, como, aliás, salientou, de início, o eminente relator.

Não se diga, porém, que a este estudo repugnam as questões econômicas ou ecológicas. Como disse o eminente relator, devem ser-lhe estranhos os debates *puramente* econômicos ou ecológicos, mas não se pode esquecer a influência que esses componentes terão e devem ter na formulação da norma constitucional, que não o pode olvidar.

2. É comum pretender excluir-se a influência de elementos econômicos no debate jurídico, e, nesta casa mesma, isto se tem afirmado. Não há, entretanto, como fugir dele, se se integra no jurídico, nele se embute, se mescla, em combinação incindível, quando não exerce sobre ele influência ainda maior.

Tentar cindir o jurídico e o econômico é tentar o impossível. O que não se pode e não se deve, *data venia*, é pretender resolver com argumentos estritamente econômicos questões jurídicas. E isso salientou o eminente relator. Não há, todavia, recusar a influência desses elementos *extra* ou *metajurídicos*, no aparecimento do problema, e, pois, na sua solução.

3. Sem atingir o excesso dos que, na esteira de Karl Marx, assinalam a prevalência do fato econômico, *fato base, infra-estrutura*, de que os demais fatos sociais —

políticos, morais, jurídicos, religiosos etc., seriam *superestrutura;* mesmo admitindo, como diz Carlos Campos, que "o fato econômico não é infra-estrutura, mas superestrutura social, como qualquer outra superestrutura desprendida na doutrina marxista" (*Sociologia e filosofia do direito*. p. 393), não se há de pretender cindi-los, ou recusar as relações que *se* exercem.

Reconheçam-se, portanto, essas influências, que não podem ser esquecidas, ou menosprezadas, que se devem ponderar e reconhecer, sem, entretanto, as transformar em exclusivas ou predominantes.

Não precisamos, contudo, no exame a que vamos proceder, de valorizá-las: não se comporta, na representação de inconstitucionalidade, o exame de mérito da questão, senão no que diz respeito à conformidade ao texto da Lei Maior.

4. Acentue-se, apenas, desde logo, que a competência constitucional para legislar sobre *normas gerais de defesa e proteção da saúde* — no âmbito da qual se insere a legislação referida — é da União (art. 8º, XVII, *c*) e, *supletivamente,* dos estados (parágrafo único do art. 8º).

Há, portanto, que analisar o alcance dessa disposição constitucional.

Manoel Gonçalves Ferreira Filho (*Comentários à Constituição Brasileira*. 3. ed. Saraiva, 1983. p. 86) assinala que "o alcance desta referência é, sobretudo, permitir que, dentro das balizas postas pela União, os estados possam estabelecer normas de defesa e proteção da saúde pública, adequadas às suas condições".

E, ao cuidar do parágrafo único do art. 8º, examina-lhe a exegese, distinguindo, na doutrina, competência *concorrente, supletiva e complementar,* não sem referir as "dificuldades sérias" da interpretação do artigo.

5. Nem poderia ser diferente, se a questão diz respeito à essência da partição de competências, no regime federal, entre a União e os estados, talvez o mais complexo de todos os problemas que o exegeta enfrenta no exame dessas relações.

Não são muito explícitos, claros e precisos, por isso mesmo, os doutrinadores, ao fixar o exato significado dos termos constitucionais.

O mesmo Manoel Gonçalves Ferreira Filho (op. cit., loc. cit.) conceitua essas várias distinções da competência, acentuando, com Pontes de Miranda, que a *supletiva* — que nos interessa, no caso — é a de ocupar vazios ou brancos, segundo expressão de Pontes de Miranda (*Comentários*... cit. t. 2. p. 171). "Não é a que se incumbe de suprir lacunas da lei federal, dando-se a esta expressão o sentido técnico de omissão que emprega o art. 4º da Lei de Introdução. Esta lacuna ou omissão da lei há de ser preenchida não pela lei estadual que seria estranha, e sim "de acordo com a analogia, os costumes e os princípios gerais de direito" (art. 4º da Lei de Introdução; ibid).

Na verdade, a competência supletiva é a que supre a ausência de normas federais sobre uma determinada matéria. Esse é o sentido primeiro e constitucional da expressão.

Entretanto, quem supre complementa. A norma que vem suprir um branco, evidentemente, completa o ordenamento nacional. Por outro lado, quem complementa de certo modo supre, já que fecha um claro ao desdobrar a norma geral. Dessa correlação nasce o emprego impróprio das expressões que chegam a ser tomadas por sinônimas (Ferreira Filho. op. cit. p. 99).

O importante, contudo, é fixar os lindes divisórios entre competência federal e competência estadual, precisamente o problema que ora se suscita.

E seu controle judicial, que, diz Pontes de Miranda, "é assaz difícil, mas, no sistema brasileiro, não é impossível" (Pontes de Miranda. *Comentários*... cit. t. 2. p. 169).

6. Não se há de negar, contudo, a prevalência da lei federal em todas as matérias de *interesse geral,* que interessam ao estado federado, salvo aquelas em que a Constituição declara a *concorrência de competência,* como, por exemplo, no campo tributá-

rio, ao qual, segundo Oswaldo Trigueiro, se reduziu (*Direito constitucional estadual*. Forense, 1980. p. 88).

Não nos cabe nem mesmo tentar estabelecer certeza e distinção entre os vários conceitos, neste voto, senão levantar premissas que, em face do texto constitucional, nos permitam concluir quanto à espécie. E, para isso, bastam algumas conclusões, extraídas do exame do texto e da lição dos doutores:

a) supremacia da lei federal no campo da competência *concorrente* (a menos que a lei federal invada a competência estadual);

b) limites da lei federal, quanto à defesa e proteção da saúde, a *normas gerais;*

c) caráter *supletivo,* na espécie, *da lei estadual,* de modo a suprir as hipóteses irreguladas que, obviamente, terão de surgir, se a lei federal só se ocupa das *normas gerais.* Cabe-lhes, pois, *respeitada* a *lei federal,* preencher o *branco,* o *vazio* que restar, e que deve dizer respeito, sobretudo, às *condições locais;*

d) não importar a legislação suplementar restrição aos demais princípios informadores da Federação.

7. Surge, na verdade, questão sobre a competência supletiva do estado *quando não existe lei federal,* divergindo os doutores ao tratar do tema. *In casu,* porém, ela existe: deficiente ou obsoleta, dizem uns; plenamente válida, dizem outros, pelo que nos escusamos de debater o tema. E ficará ao estado suprir-lhe as deficiências, na legislação supletiva.

Tanto mais quanto — na competência supletiva da alínea *c* do art. 8º, XVII, da Constituição Federal — sábia foi a orientação do texto: fixando a União as normas gerais, ficará aos estados — de diversíssimas condições, pelas diferenças regionais flagrantes, exigindo soluções díspares — regular o que mais lhes convém, suprindo os *vazios* e *brancos propositadamente* existentes na legislação federal. Por isso, a legislação federal *não exclui* a supletiva estadual.

A competência da União é, pois, ampla, quanto a essas normas gerais; e só seria inconstitucional, como no exemplo de Pontes de Miranda (*Comentários*... cit. t. 2. p. 169-70), se for "a pormenores absurdos, pelo intervir em 'particularidades' do estado-membro; e.g., vedando qualquer regra jurídica estatal a respeito do replantio das florestas e sendo-lhe peculiar a necessidade de certas árvores para a sua indústria de corantes".

Não havendo legislação federal, se haverá de admitir a estadual; e sobrevindo aquela, ab-rogada estará esta, naquilo em que — *quanto a normas gerais — in casu,* com ela colidir.

8. Claro que, na prática, as questões que, na teoria, se complicam, ainda mais se intricam com o enriquecimento dos dados de fato.

Mestre Oswaldo Trigueiro resume o problema com simplicidade, concisamente:

"Dos textos em referência e à luz da doutrina corrente, podem extrair-se as regras seguintes: a) independentemente de prévia autorização, os estados podem legislar sobre as matérias indicadas no artigo 8º, XVII, letras *c, d, e, n, q, v* da Constituição Federal; b) essa legislação é cabível quer quando inexiste lei federal, quer quando há necessidade de suprir-se deficiência dela ou de atender-se a peculiaridades locais; c) a legislação complementar não pode dispensar ou diminuir qualquer exigência da legislação federal; d) sobrevindo lei ou regulamento federal, a legislação estadual ficará derrogada na parte com ele incompatível" (op. cit. p. 86).

Há que acrescentar apenas, como corolário, que a legislação federal, nos casos indicados, ater-se-á às *normas gerais.*

9. Com esses dados conceituais, podemos examinar o conteúdo das duas representações. Vale ressaltar, com o eminente relator, que a nº 1.153, de certa forma, abarca a nº 1.150, pois a matéria foi praticamente consolidada na Lei nº 7.747/82, do estado do Rio Grande do Sul.

O eminente procurador-geral da República, Prof. Inocêncio Mártires Coelho, concluiu, após detido e substancioso estudo, pe-

la constitucionalidade dos textos estaduais e conseqüente improcedência de ambas as representações.

Depois de sumariar os fundamentos das representações e da contestação que lhes opuseram os informantes, examina os limites da competência da União e da legislação supletiva dos estados, concluindo, com os doutores, que "é extremamente difícil fixar critérios *a priori* para delimitação do conceito de normas gerais" (fls. 115 da Rp nº 1.153).

10. Sustenta, além disso, tese claramente controvertida:

"É equivocado, portanto, o entendimento de que tudo o que não está proibido na legislação federal está facultado, não podendo os estados-membros estabelecer outras proibições. A legislação federal não exaure a disciplina normativa das matérias previstas no art. 8º, XVII, alínea *c*, da Constituição, dependendo antes de lei local que a complete, tendo em vista as características peculiares do território do estado respectivo. A competência dos estados-membros para legislar sobre tais assuntos deriva direta e imediatamente da Lei Fundamental, de modo que não poderia mesmo ser neutralizada pelo legislador federal" (fls. 165-6).

A nós nos parece, *data venia*, que a afirmação é demasiado categórica, peremptória: a prevalecer, ter-se-ia de admitir que proibições estaduais que, ainda não incidindo nos obstáculos do art. 8º, XVII, *c*, infringissem, contudo, outras proibições, como a alínea *d* (produção e consumo), ou *l* (comércio interestadual), pudessem validar-se.

De concordar-se em que em país com as condições do Brasil — na diversidade dos climas e das regiões — se há de admitir certa flexibilidade da aplicação da legislação federal, a fim de que se não prejudiquem as peculiaridades regionais, que cabe respeitar. Não, porém, a ponto de constituir essa aplicação obstáculo à própria unidade federativa.

Isso, parece-nos, não justifica certas proibições que se contêm na legislação gaúcha, pois dizem respeito à própria natureza dos produtos. Ora: ou são prejudiciais — e devem receber proibição nacional, pela qual à União é responsável; ou não são, e não há como admiti-la no Rio Grande do Sul.

11. Na verdade, a tese da ilustre Procuradoria-Geral da República tem de ser recebida com reserva: as proibições que devem ser admitidas são aquelas que:

a) digam respeito a condições peculiares do estado, e, como tal, se contenham nos limites da competência supletiva;

b) não atinjam outras garantias asseguradas à União, no seu poder de legislar quanto à matéria, *nem às que lhe são correlatas;* e não importem em obstáculos outros — como ao livre comércio interestadual (art. 8º, XVII, *l*).

No caso em exame, não será difícil ao estado comprovar, junto aos órgãos da União, que certos produtos podem representar perigo, ou perigo maior à sua população — pelas peculiaridades locais — do que em outras regiões.

Daí, porém, a admitir-se que, no uso da prerrogativa de legislar supletivamente, se constitua em feudo fechado à vigência dos textos federais, é distância intransponível.

Essas fronteiras não são claras nem precisas e devem fixar-se muito mais em exame conjunto de órgãos da União e do estado, do que em textos, ou, menos ainda, perante este Supremo Tribunal Federal.

A nós nos cabe, apenas, delimitar áreas estritamente distintas, não traçar essa imprecisa *border line*.

12. Outra afirmação merece exame, antes do estudo dos textos. Não se alegue que não há legislação federal, que é obsoleta, ou insuficiente.

Demonstrou o eminente Ministro Moreira Alves que, há muito, cuida a legislação federal do tema. Nem poderia ser diferente, dada a complexidade de que se marca e das implicações não apenas nacionais, como internacionais da matéria.

Por isso mesmo, não há de ficar ao sabor das conveniências locais — senão no que respeita a peculiaridades, que devem ser atendidas. Nem é o problema localizado no Rio Grande do Sul, se bem que a consciên-

cia gaúcha pareça estar mais alerta para a sua gravidade. Isso, entretanto, não pode levar ao desprezo às normas que asseguram a convivência e a unidade federativa.

13. Citou o eminente Ministro Moreira Alves o Decreto nº 2.414, de 12 de abril de 1934 (que aprova o Regulamento de Defesa Sanitária Vegetal). Já previa ele não só as medidas necessárias, como o estabelecimento de concessões e delegações aos estados e municípios e até a outras entidades (art. 79), pelo Ministério da Agricultura.

Lembra, depois, a Lei nº 4.785 de 6 de outubro de 1965, amplamente dispondo sobre a fiscalização e o uso de produtos fitossanitários etc., inclusive com a definição básica desses produtos (art. 2º); e prevendo a delegação de competência a órgãos dos estados, territórios e Distrito Federal (art. 5º, parágrafo único); seguindo-se inúmeros outros diplomas referentes à questão (enumerados no voto do Ministro Moreira Alves).

14. Ainda outros textos legais cuidaram da matéria, ou correlatos, como a Lei nº 6.138, de 8 de novembro de 1974 (sobre a inspeção e fiscalização do comércio de fertilizantes, corretivos e inoculantes destinados à agricultura), regulamentada pelo Decreto nº 75.583, de 9 de abril de 1975: neles se define a competência federal e a delegação aos órgãos estaduais, inclusive reservando-se ao Ministério da Agricultura a competência para "dirimir dúvidas, julgar infrações e aplicar penalidades" (art. 2º, § 2º da Lei nº 6.138/74).

E a Lei nº 6.437, de 20 de agosto de 1977 veio configurar as infrações à legislação sanitária federal, fixando, inclusive, o processo de sua apuração.

Sem falar na Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispôs sobre a Política Nacional de Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e que traça as grandes linhas da política nacional de proteção ambiental.

15. A Procuradoria-Geral da República, procedendo, por certo, a esse exame da legislação, rejeitou a inconstitucionalidade.

Já o eminente relator acolheu-a apenas no que diz respeito às expressões: "entendendo-se como tais os zootecnistas, médicos veterinários e engenheiros florestais", do art. 7º; e quanto ao parágrafo único do mesmo art. 7º da Lei nº 7.747/82. No que foi acompanhado pelo eminente Ministro Francisco Rezek.

O eminente Ministro Moreira Alves, contudo, teve por inconstitucionais tanto a Lei nº 7.747/82, como os Decretos n.os 30.787/82 e 30.811/82, acolhendo ambas as representações.

Total o desacordo, impõe-se-nos exame mais detido dos textos estaduais, em face da Constituição, bem como dos textos federais, para, na hipótese, verificar se, limitando-se o texto da União à fixação das normas gerais, incidiu a legislação estadual em inconstitucionalidade, exorbitando dos lindes aos quais deve obediência.

Passemos, pois, aos textos em confronto, eis que, quanto aos contornos doutrinários, não haveria que acrescentar ao já dito.

16. Examinemos, objetivamente, de início, o texto da Lei gaúcha nº 7.747, de 22 de dezembro de 1982 — que, segundo os votos já emitidos, abrange os dois decretos em exame.

O art. 1º dispõe que:

"A distribuição e comercialização no território do estado do Rio Grande do Sul, de todo e qualquer produto agrotóxico e outros biocidas, estão condicionadas a prévio cadastramento dos mesmos, perante o Departamento de Meio Ambiente, da Secretaria Estadual da Saúde e do Meio Ambiente."

Não nos parece inconstitucional a norma; não opõe restrição a nenhum princípio geral inscrito na Constituição. Exige apenas o cadastramento, no Rio Grande do Sul, para possibilitar a distribuição e a comercialização no estado. E essa exigência, de certa forma, até facilita e complementa a fiscalização da União: porque, ao fazê-lo, por certo, exigirá a comprovação do registro do produto no órgão federal competente, o que se vê, no art. 1º, § 3º, *b* da lei.

E pode dizer-se que se insere no *poder de polícia* estadual.

Não opõe restrição ao comércio interestadual: exige, apenas, para garantia da fiscalização, se comprove o registro federal. *Nem poderá impedir a distribuição e a comercialização*, frise-se, do produto regularmente registrado e cadastrado pela União e que pleiteie ser distribuído e comercializado no estado.

A corte tem entendido que, ao julgar representação de inconstitucionalidade, pode fixar os termos em que constitucional o texto impugnado. É o que ora faço, no que se refere ao meu entendimento, quanto ao *caput* do art. 1º da Lei nº 7.747/82, nesse alcance que lhe empresto.

17. É, porém, abertamente inconstitucional o § 1º do art. 1º, ao *definir* agrotóxicos e outros biocidas: a *definição* é dado geral, uniforme, que só pode ser estabelecida pelo órgão federal competente, e válida para todo o país. Ou é *agrotóxico* etc., ou não é. E isto não demanda nem comporta definição estadual. Há de sê-lo para todo o Brasil. Ou, melhor, em tese, para todos os países. Não há como pretender o estado fazê-la, validamente. O que levaria ao absurdo técnico de permitir definições variáveis, conforme os estados.

18. O § 3º é também inconstitucional ao exigir dados que devem, obrigatoriamente, constar do registro no órgão federal, como:

a) a prova da constituição da empresa, da alínea *a;*

b) a certidão de classificação toxicológica expedida pela Divisão Nacional de Vigilância de Produtos Saneantes Domissanitários do Ministério da Saúde, obedecendo — *e aqui a inconstitucionalidade "no mínimo, às normas e parâmetros estabelecidos no anexo I, da presente lei".*

Que exija a certidão do órgão federal é não só compreensível, como normal e regular; mas pretender fixar normas e parâmetros para a classificação toxicológica — competência geral do órgão federal — é inconstitucional, porque se trata, ainda aqui, de normas gerais de competência federal.

Logo, inconstitucional esta parte final da letra *b* do § 3º;

c) da mesma sorte, a parte final da letra *c*: exato exigir o *relatório técnico*; mas não impor os dados que deve conter, matéria de regulamentação federal, donde inconstitucional a parte final da letra *c* — "contendo, no mínimo, os dados constantes do anexo II, desta lei".

Igualmente, a alínea *d*: "exemplares da publicação, no órgão... etc."

Se fosse apenas a publicação do registro no órgão federal, nada haveria que impugnar. Mas a fixação de normas e parâmetros é inaceitável. E inconstitucional a letra *d*, por vinculá-la a especificações que devem ser feitas, nacionalmente, pelo órgão federal.

19. Como inconstitucional o anexo II, na sua totalidade, porque a Secretaria Estadual não tem competência legal para classificação toxicológica do produto — matéria geral, nacional, de competência federal.

20. O § 4º padece do mesmo vício do anterior: se se tratasse apenas da apresentação ao Departamento do Meio Ambiente da prova de classificação toxicológica do produto — *feita no órgão federal* — tudo bem; mas, feita pelo estadual, inadmissível.

21. O art. 2º, no seu *caput*, nada tem de inconstitucional: obriga as Secretarias estaduais a "rigoroso controle de rotulagem dos produtos agrotóxicos e biocidas, regulada na legislação federal", e, pois, dentro da norma geral de que a fiscalização pode (e deve) ser dos órgãos estaduais, dentro das normas gerais federais; incapaz a União de exercê-la, convenientemente, em todo o país. A esse propósito, vale ressaltar que essa fiscalização não é de competência apenas federal, ou estadual, mas também municipal.

Que, aliás, se exerce ainda mais amplamente, como ensina Hely Lopes Meirelles, no seu *Direito municipal brasileiro* (4. ed. atual. São Paulo, RT, 1981. p. 472 e segs.), valendo transcrever apenas esse expressivo trecho:

"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 direito 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, artigo 8º, XVII, *c*), deixou para o estado-membro a legislação supletiva (artigo 8º, 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 população 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 para a proteção da coletividade administrativa.

No tocante à proteção ambiental, a ação do município limita-se espacialmente ao seu território, mas, materialmente estende-se a tudo quanto possa afetar os seus habitantes e particularmente a população urbana. Para tanto, sua atuação nesse campo deve promover a proteção ambiental nos seus três aspectos fundamentais: controle da poluição, preservação dos recursos naturais e restauração dos elementos destruídos."

22. Já o art. 3º é inconstitucional, porque exige que "nas bulas, etiquetas etc... conste o cadastramento na Secretaria de Saúde e Meio Ambiente".

Ora, o registro e cadastramento — repete-se — só pode ser federal, a menos que se pretenda — e aqui, sim — opor restrições ao comércio interestadual. Seria exigir demais que o produtor, tendo seu produto registrado pelo órgão federal, e, portanto, com circulação em todo o país, ainda devesse incluir, em todas as publicações, escritas ou faladas — como exige a lei gaúcha — os dados do cadastramento no Rio Grande do Sul, o que levaria a idêntica exigência nos outros estados e tornaria extremamente difícil e onerosa, senão impossível, a indicação de todos os dados pretendidos.

23. O parágrafo único do art. 3º, porém, nada tem de inconstitucional, pois a exigência é lógica e essencial: "cada revendedor de produto agrotóxico e biocida, deverá colocar na embalagem rótulo legível contendo a indicação da firma comercial, endereço, nome do técnico que o prescreveu e número de seu registro no órgão competente" — *que, obviamente, só pode ser o federal*.

24. O art. 5º envolve o centro do debate, sobre a proibição, no território estadual, do uso de agrotóxicos organoclorados, estabelecida pelo Decreto nº 30.787/82.

Embora reconheça o eminente relator que "há, no caso, uma proibição implícita à comercialização interna do produto, pois tal implica a proibição de uso", não viu, entretanto, S. Exa. nenhuma inconstitucionalidade em tal proibição.

De forma diametralmente oposta pensa o eminente Ministro Moreira Alves. E, nesta parte, estou de acordo com S. Exa.: *"É à União que cabe estabelecer, na defesa da saúde de todos os que se encontram no território nacional, as restrições e as proibições de produção, comércio e consumo de mercadorias que contenham substâncias nocivas.* Sua competência é, nesse terreno, exclusiva."

Tanto mais quanto, como demonstrou S. Exa., não ficou a União inerte, nessa área.

E se a legislação não é — como se alega — conhecida ou respeitada, outros são os remédios. Inconstitucional, pois, o art. 5º, bem como o Decreto nº 30.787/82.

25. O art. 6º mantém a exigência do receituário agronômico do Decreto nº 30.811, de 1982.

Impõe-se, portanto, o exame desse decreto, objeto, como o Decreto nº 30.787/82, da

Representação nº 1.150, que, assim, como esta, também (como nos votos anteriores), se faz.

Dispondo "sobre o comércio de defensivos agrícolas no estado", não é, no seu conjunto, inconstitucional, pois trata, efetivamente, da fiscalização da comercialização dos defensivos agrícolas, no estado.

O art. 1º exige a prescrição por técnico habilitado e utilizando receituário agronômico; e o parágrafo único cuida da emissão da receita, em duas vias.

O art. 2º exige o cadastramento de todo estabelecimento que comercialize defensivos agrícolas: insere-se a exigência no *poder de polícia* do estado, eis que só ele tem condições de exercê-lo; e o parágrafo único trata da escrituração do livro respectivo.

Neste parágrafo único apenas se deve suprimir a referência ao Decreto nº 30.787/82, por nós julgado inconstitucional.

O art. 3º cuida da receita e do cadastramento. Também nada de inconstitucional, salvo a referência ao mesmo Decreto nº 30.787/82.

O art. 4º é despiciendo — porque envia ao texto da Lei federal nº 6.437/77 — mas não inconstitucional.

E o art. 5º determina que a fiscalização se fará pelas Secretarias estaduais, o que é da competência estadual estabelecer.

26. Desta maneira, nessas normas, nada há de inconstitucional, senão as referências ao Decreto estadual nº 30.787/82, que, inconstitucional — segundo nos parece — não pode ser objeto de invocação para cumprimento.

No mais, trata da fiscalização da aplicação, o que é da competência do estado, obedecidas as normas gerais federais.

Assim, julgo inconstitucionais, no Decreto nº 30.811/82 apenas as referências:

a) após "uso ou destino", no parágrafo único do art. 2º, ou seja: "excepcionalmente permitidos pelo Decreto nº 30.787, de 22 de julho de 1982";

b) as palavras: "inclusive no que tange ao cumprimento do Decreto nº 30.787, de 22 de julho de 1982", no art. 3º.

No mais, quanto ao Decreto nº 30.811, nada a objetar: inclui-se na competência estadual de fiscalização, que só se pode exercer sob a responsabilidade do órgão estadual, aliás, para isso capacitado na própria legislação federal.

27. Voltando à Lei nº 7.747/82, no art. 7º, há a inconstitucionalidade acolhida no voto do eminente relator, quanto à parte final: "entendendo-se como tais os zootecnistas, médicos-veterinários e engenheiros florestais".

Bem como a *inconstitucionalidade do parágrafo único do art. 7º*, também reconhecida pelo eminente relator. Ambas matérias de estrita competência da União, ou seja, a fixação de condições de capacidade para o exercício das profissões liberais e técnico-científica (art. 8º, XVII, *r*, da Constituição Federal). E, portanto, inconstitucionais, no que concordo com os votos até agora proferidos.

28. Nestes termos, julgo procedente, em parte, a Representação nº 1.150, para declarar a inconstitucionalidade:

a) do Decreto nº 30.787, de 22 de julho de 1982;

b) no Decreto nº 30.811, de 23 de agosto de 1982, das expressões:

— "excepcionalmente permitidas pelo Decreto nº 30.787, de 22 de julho de 1982" — no art. 2º, parágrafo único;

— "no que tange ao cumprimento do Decreto nº 30.787, de 22 de julho de 1982" — no art. 3º.

E julgo procedente, também em parte, a Representação nº 1.153, para declarar a inconstitucionalidade, na Lei nº 7.747, de 22 de dezembro de 1982, do seguinte:

a) *o § 1º do art. 1º;*

b) *a alínea a do § 3º do art. 1º;*

c) a parte final da alínea *b* do § 3º do art. 1º: "obedecendo, no mínimo, às normas e parâmetros estabelecidos no anexo I, da presente lei";

d) a parte final da alínea *c* do § 3º do art. 1º: "contendo, no mínimo, os dados constantes do anexo II, desta lei";

e) *a alínea d do § 3º do art. 1º;*

f) *o § 4º do art. 1º;*

g) *o art. 3º*, caput;

h) *o art. 5º* (como conseqüência da inconstitucionalidade do Decreto nº 30.787, de 1982);

i) *no art. 7º, a parte final*: "entendendo-se como tais os zootecnistas, médicos-veterinários e engenheiros florestais";

j) *o parágrafo único do art. 7º;*

l) *os anexos I e II*. Com efeito, só seriam eles constitucionais, na medida em que obedecessem estritamente às normas editadas pela União, pois se trata de Normas e critérios para a classificação toxicológica (anexo 1, fls. 23-5) e Documentos necessários à classificação toxicológica (anexo II, fls. 25-6).

O parecer da Procuradoria-Geral da República afirma essa correspondência, apontando, porém, *diferenças*, que assim resume, em dois itens:

"a) o diploma estadual inclui entre os agrotóxicos e outros biocidas não apenas as substâncias ou compostos químicos, mas também os processos físicos, químicos ou biológicos destinados a preservar os alimentos e o meio ambiente da ação danosa de seres vivos considerados nocivos;

b) a lei estadual exige a especificação do processo físico ou nome científico do agente biológico empregado nos fins previstos" (fls. 168).

Tratando-se de normas gerais, conceituais, essenciais, não se pode admitir legisle o estado em diversidade com a União.

É o meu voto.

EXTRATO DA ATA

Rp. nº 1.150-0-RS — Rel.: Ministro Aldir Passarinho. Repte.: procurador-geral da República. Repdo.: governador do estado do Rio Grande do Sul (Adv.: Verena Ema Nygaard).

Decisão: pediu vista o Ministro Moreira Alves, depois do voto do relator julgando prejudicada a representação em relação ao Decreto nº 30.787/82 e a partes do Decreto nº 30.811/82, e improcedente em relação às partes subsistentes, deste último. Falou pelo representado a Dra. Verena Ema Nygaard. Plenário, 29.8.84.

Decisão: indicou-se adiamento por falta de *quorum* regimental. Plenário, 3.10.84.

Decisão: pediu vista o Ministro Francisco Rezek, depois do voto do ministro relator julgando prejudicada a representação em relação ao Decreto nº 30.787, de 22 de julho de 1982, e a partes do Decreto nº 30.811, de 23 de agosto de 1982, e improcedente em relação às partes subsistentes deste último; e do voto do Ministro Moreira Alves julgando procedente a representação para declarar a inconstitucionalidade dos Decretos n.os 30.787/82 e 30.811/82, bem como a Lei nº 7.747, de 22 de dezembro de 1982, todos do estado do Rio Grande do Sul. Ausente, licenciado, o Sr. Ministro Decio Miranda. Plenário, 10.10.84.

Decisão: pediu vista o Ministro Oscar Corrêa, depois dos votos dos Ministros relator e Francisco Rezek julgando prejudicada a representação em relação ao Decreto nº 30.787, de 22 de julho de 1982, e a parte do Decreto nº 30.811, de 23 de agosto de 1982, e improcedente em relação às partes subsistentes deste último; e do voto do Ministro Moreira Alves julgando procedente a representação para declarar a inconstitucionalidade dos Decretos n.os 30.787/82 e 30.811/82, bem como a Lei nº 7.747, de 22 de dezembro de 1982, todos do estado do Rio Grande do Sul. Ausente, licenciado, o Sr. Ministro Decio Miranda. Plenário, 28.11.84.

Decisão: pediu vista o Ministro Néri da Silveira, depois dos votos dos Ministros relator e Francisco Rezek julgando prejudicada a representação em relação ao Decreto nº 30.787, de 22 de julho de 1982, e a parte do Decreto nº 30.811, de 23 de agosto de 1982, e improcedente em relação às partes subsistentes deste último; e do voto do Ministro Moreira Alves julgando procedente a representação para declarar a inconstitucionalidade dos Decretos n.os 30.787/82 e 30.811/82, bem como a Lei nº 7.747, de 22 de dezembro de 1982, todos do estado do Rio Grande do Sul, e do voto do Ministro

Oscar Corrêa, julgando procedente, em parte, a representação para declarar a inconstitucionalidade: do Decreto nº 30.787, de 22 de julho de 1982; e no Decreto nº 30.811, de 23 de agosto de 1982, das expressões: a) "excepcionalmente permitidas pelo Decreto nº 30.787, de 22 de julho de 1982" — no art. 2º, parágrafo único; b) "no que tange ao cumprimento do Decreto nº 30.787, de 22 de julho de 1982" — no art. 3º. Plenário, 6.3.85.

Presidência do Sr. Ministro Moreira Alves. Presentes à sessão os Srs. Ministros Djaci Falcão, Cordeiro Guerra, Decio Miranda, Rafael Mayer, Néri da Silveira, Oscar Corrêa, Aldir Passarinho, Francisco Rezek, Sydney Sanches e Octavio Gallotti.

Procurador-Geral da República, Prof. Inocêncio Mártires Coelho.

VOTO (VISTA)

O Sr. Ministro Néri da Silveira: O Dr. Procurador-Geral da República argüiu a inconstitucionalidade do Decreto nº 30.787, de 22 de julho de 1982, que dispõe sobre o uso de defensivos clorados, e do Decreto nº 30.811, de 23 de agosto de 1982, que dispõe sobre o comércio de defensivos agrícolas, ambos do estado do Rio Grande do Sul, os quais são objeto da Representação nº 1.150-0-RS, e da Lei nº 7.747, de 22 de dezembro de 1982, do mesmo estado, sobre o controle de agrotóxicos e outros biocidas no território estadual, objeto da Representação nº 1.153-4-RS.

2. Nas representações em apreço, apontam-se como em conflito os diplomas executivos e legislativo com o art. 8º, XVII, *c*, *d* e *l*, da Constituição Federal. Relativamente à Lei nº 7.747/82, sustenta-se a invalidade de seu art. 1º, § 4º, também, em face do art. 153, § 3º, da Constituição, e de seu art. 7º, por contrariar o art. 8º, XVII, *r*, da Lei Maior federal.

3. Possuem a seguinte redação os decretos e lei estaduais impugnados.

Decreto nº 30.787/82:

"Art. 1º Fica proibida em todo o território do estado a utilização de defensivos agrícolas clorados.

Parágrafo único. Constituem exceção à proibição constante neste artigo:

a) o uso do formicida dodecacloro;

b) a utilização na lavoura, quando constatada a presença de pragas resistentes aos demais defensivos e em níveis de incidência que justifiquem a sua aplicação, devidamente autorizada e sob orientação da Secretaria da Agricultura, por tempo determinado, em áreas previamente definidas;

c) a aplicação, pelos órgãos públicos componentes, em campanhas de saúde pública de combate a vetores transmissores de moléstias, de produtos cuja fórmula contenha DDT ou BHC;

d) a utilização, pela pecuária, de carrapaticidas clorados.

Art. 2º O descumprimento às disposições do presente decreto sujeita o infrator às penalidades previstas na Lei federal nº 6.437, de 20 de agosto de 1977.

Art. 3º A fiscalização do cumprimento das disposições contidas no presente decreto será efetuada pela Secretaria da Saúde e do Meio Ambiente em conjunto com a Secretaria da Agricultura."

Decreto nº 30.811/82:

"Art. 1º O comércio de defensivos agrícolas cujo uso é permitido no estado somente poderá ser efetuado mediante prescrição por técnico devidamente habilitado, através de utilização de receituário agronômico.

Parágrafo único. A receita agronômica referida neste artigo deverá ser emitida em, no mínimo, duas vias, permanecendo uma delas em poder do estabelecimento comercial e à disposição dos órgãos fiscalizadores.

Art. 2º Todo estabelecimento que comercialize defensivos agrícolas deverá ter obtido cadastramento junto aos órgãos fiscalizadores da Secretaria da Agricultura e da Secretaria de Saúde e do Meio Ambiente e manter livro de registro onde anotarão todas as operações comerciais relacionadas a estes produtos.

Parágrafo único. O livro para registro das operações comerciais com defensivos agrícolas clorados será distinto daquele a que se refere o *caput* deste artigo, e nele serão anotados, além dos dados comuns, os que caracterizem o uso ou destino excepcionalmente permitidos pelo Decreto nº 30.787, de 22 de julho de 1982.

Art. 3º Os modelos da receita agronômica, dos livros de registro das operações comerciais com defensivos agrícolas e dos termos de abertura e encerramento dos estabelecimentos e à fiscalização dos mesmos, inclusive no que tange ao cumprimento do Decreto nº 30.787, de 22 de julho de 1982, serão objeto de portaria a ser editada conjuntamente pelos Secretários de Estado da Agricultura e da Saúde e do Meio Ambiente.

Art. 4º O descumprimento às disposições do presente decreto sujeita o infrator às penalidades previstas na Lei Federal nº 6.437, de 20 de agosto de 1977.

Art. 5º A fiscalização do cumprimento das disposições contidas no presente decreto será efetuada pela Secretaria da Saúde e do Meio Ambiente em conjunto com a Secretaria da Agricultura."

Lei nº 7.747, de 22 de dezembro de 1982:

"Art. 1º A distribuição e comercialização, no território do estado do Rio Grande do Sul, de todo e qualquer produto agrotóxico e outros biocidas, estão condicionadas a prévio cadastramento dos mesmos, perante o Departamento de Meio Ambiente, da Secretaria Estadual da Saúde e do Meio Ambiente.

§ 1º Definem-se como *agrotóxicos, e outros biocidas* as substâncias, ou misturas de substâncias e, ou, processos físicos, químicos ou biológicos destinados ao uso do setor de produção, armazenamento e beneficiamento de alimentos e à proteção de florestas nativas ou implantadas, bem como a outros ecossistemas e ambientes doméstico, urbano, hídrico e industrial, cuja finalidade seja alterar a constituição faunística e florística dos mesmos, a fim de preservá-los da ação danosa de seres vivos considerados nocivos.

§ 2º *Vetado*.

§ 3º A indústria produtora ou manipuladora de agrotóxicos ou biocidas, postulante do cadastramento previsto nesta lei, deverá apresentar obrigatoriamente, ao cadastrá-los, mediante requerimento dirigido ao Secretário da Saúde e do Meio Ambiente, os seguintes documentos:

a) prova de constituição da empresa;

b) certidão de classificação toxicológica, expedida pela Divisão Nacional de Vigilância de Produtos Saneantes Domissanitários, do Ministério da Saúde, obedecendo, no mínimo, às normas e parâmetros estabelecidos no anexo I, da presente lei;

c) relatório técnico, contendo, no mínimo, os dados constantes do anexo II, desta lei;

d) exemplares de publicação, no órgão de imprensa oficial do estado e em órgão de circulação diária, do sumário constante no anexo II desta lei.

§ 4º A indústria produtora ou manipuladora de agrotóxicos e biocidas deverá apresentar ao Departamento do Meio Ambiente, no prazo de 90 (noventa) dias, a contar da presente lei, prova de classificação toxicológica e relatório técnico, conforme os termos do § 3º deste artigo, de cada um dos produtos de sua comercialização já existentes no mercado estadual.

§ 5º *Vetado*.

Art. 2º As Secretarias de Saúde e do Meio Ambiente e da Agricultura — *Vetado* — ficam obrigadas a rigoroso controle de rotulagem dos produtos agrotóxicos e biocidas, regulada na legislação federal.

Art. 3º Nas bulas, etiquetas, anúncios ou quaisquer publicações, escritas ou faladas, referentes a agrotóxicos, deverá constar, obrigatoriamente, a expressão 'cadastrada na Secretaria da Saúde e do Meio Ambiente, sob nº ....., em ..... de ..... de .....', a ser preenchida pela indústria produtora ou manipuladora.

Parágrafo único. Cada revendedor de produto agrotóxico ou biocida deverá colocar na embalagem rótulo legível, contendo a indicação da firma comercial, endereço,

nome do técnico que o prescreveu e número de seu registro no órgão competente.

Art. 4º *Vetado*.

Art. 5º Fica mantida, no território estadual, a proibição do uso de agrotóxicos organoclorados, estabelecida pelo Decreto nº 30.787, de 22 de julho de 1982.

Art. 6º Mantém-se também a exigência do receituário agronômico, instituído pelo Decreto nº 30.811, de 20 de agosto de 1982.

Art. 7º Para os produtos biocidas — *Vetado* — utilizados em zootécnica, pecuária e silvicultura, serão exigidos os respectivos receituários expedidos pelos profissionais legalmente habilitados, entendendo-se como tais os zootecnistas, médicos-veterinários e engenheiros florestais.

Parágrafo único. Os receituários citados neste artigo só terão validade se expedidos por técnicos não vinculados, de qualquer forma, a estabelecimentos produtores, manipuladores ou comercializadores de agrotóxicos e outros biocidas.

Art. 8º *Vetado*.

Art. 9º *Vetado*.

Art. 10. O descumprimento das disposições da presente lei sujeita o infrator, além da responsabilidade funcional, em se tratando de servidor público, às penalidades previstas na Lei federal nº 6.437, de 20 de agosto de 1977."

4. Propõe-se, inicialmente, a controvérsia constitucional, em torno do art. 8º, XVII, *c*, e parágrafo único, da Lei Magna federal, que rezam:

"Art. 8º Compete à União:

XVII — legislar sobre:

c) normas gerais sobre orçamento, despesa e gestão patrimonial e financeira de natureza pública; taxa judiciária, custas e emolumentos remuneratórios dos serviços forenses, de registros públicos e notariais; de direito financeiro; de seguro e previdência social; de defesa e proteção da saúde; de regime penitenciário.

Parágrafo único. A competência da União não exclui a dos estados para legislar supletivamente sobre as matérias das alíneas *c*, *d*, *e*, *n*, *q* e *v* do item XVII, respeitada a lei federal."

Dessa maneira, sobre defesa e proteção da saúde, a competência legislativa dos estados-membros, à vista, também, do disposto no art. 13 e § 1º, e diante do art. 8º, XVII, *c*, e parágrafo único, da Constituição, desdobra-se, em dois planos: a) sobre *normas gerais*, reserva-se-lhe a competência supletiva, respeitada a lei federal, eis que à União incumbe, no particular, tão-só, a competência legislativa sobre "normas gerais"; b) *em não se cogitando de normas gerais*, acerca de defesa e proteção da saúde, no território de sua jurisdição, é ampla a competência legislativa residual com base no art. 13 e § 1º, da Lei Maior: os estados organizar-se-ão e reger-se-ão pelas constituições e leis que adotarem, respeitados os princípios da Constituição Federal, sendo-lhes conferidos todos os poderes que, explícita ou implicitamente, não lhes sejam vedados pelo Estatuto Fundamental da República.

Nesse sentido, em torno do art. 8º, XVII, *c* e *q*, da Constituição, anota Pontes de Miranda: "A Constituição distingue a competência de legislação fundamental e a competência de legislação concorrente indistinta (isto é, a do art. 8º, XVII, *c* e *q*), e a das demais matérias apontadas. A primeira é aquela a que os escritores alemães chamam *Grundsatzgesetzgebung*, e o art. 10 da Constituição de Weimar fora o inspirador de tal expediente de repartição de competência que a Constituição de 1891 desconhecia. A importância não está em que tenham os estados-membros de obedecer às regras jurídicas que o legislador central editar, como pretende Fritz Stier-Somlo (*Die Verfassung des Deutschen Reichs*. 3. ed. 96; cf. Hatscheck, Julius. *Deutsches und Prenssiches Staatsrecht*. I. 88), não podia ser de outro modo, desde que há regra jurídica de competência — mas em que a competência da União não é ilimitada, não esgota o assunto, não no 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*."

E, noutro passo, referindo-se às letras *c* e *q* do dispositivo em apreço, observa Pontes de Miranda: "Enquanto não há legislação federal, a legislação estadual é aplicada, ainda em se tratando de regra jurídica geral, ou regra jurídica fundamental" (apud *Comentários à Constituição de 1967, com a Emenda nº 1*. 2. ed. 1969. t. 2. p. 169-70).

Depois de anotar que, quanto às letras *c* e *q*, a União não pode ir além das normas gerais e de diretrizes e bases, escreve Pontes de Miranda (op. cit. p. 172): "Enquanto a lei federal não põe a regra jurídica no lugar em que se acha a lacuna, ou não na há, de todo, para a matéria, o direito dos estados-membros a legislar é *direito constitucional*, próprio, e não em virtude de delegação material ou formal." A seguir, a respeito da existência ou inexistência de legislação federal, acrescenta: "No que diz respeito às letras *c* e *q*, não cabe, praticamente, distinção porque a União se tem de restringir a normas gerais e diretrizes e bases. Havendo, ou não havendo, lei federal, o estado-membro legisla, e tem de abster-se de normas jurídicas gerais e das bases que existam; e essas normas jurídicas gerais e bases existem." "Nos casos das letras *c* e *q* do art. 8º, XVII, da Constituição de 1967, é de se prever que o estado-membro exerça a *competência concorrente*. O art. 8º, XVII, *c* 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 art. 8º, XVII, *c, 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'" (op. cit. p. 173 e 175).

Manoel Gonçalves Ferreira Filho, à sua vez, acerca da alínea *c*, do inciso XVII, do art. 8º, da Constituição, anota: "*Normas Gerais*. Diferentemente do que estabelecia a alínea anterior, a Constituição, aqui, confere à União, apenas e tão-somente, competência para editar *normas gerais*. Isto significa que, nas matérias que enumera, não é dado à União mais do que fixar certos princípios, certas normas uniformes, certas diretrizes. Sem dúvida, em casos concretos, não será nada fácil, ao contrário, discriminar entre normas gerais e normas especiais. A limitação à competência da União é, assim, vaga, imprecisa. De qualquer forma, o preceito marca uma intenção" (In: *Comentários à Constituição brasileira*. 3. ed. 1983. p. 85).

Michel Temer, sobre o mesmo dispositivo constitucional e a competência supletiva dos estados-membros, escreveu: "Em que consiste essa espécie de competência? É faculdade conferida ao estado federado para legislar sobre aquelas matérias, ao lado da União. A competência da União *não exclui* a dos estados para legislar sobre aqueles temas. É o que dispõe o aludido parágrafo único do art. 8º. Geraldo Ataliba enfatiza que a legislação federal *não pode excluir* a competência dos estados naquelas matérias. Estabelecerá limites, pois alude ao respeito à lei federal (no caso, nacional). Mas o acesso do estado à área material não lhe pode ser vedado. O que pode ocorrer é a absoluta inexistência de lei federal dispondo sobre a matéria. Nesse caso, o legislador estadual pode, sobre ela, preceituar amplamente. Se houver lei federal, no que não se contrapuser, o legislador estadual pode desdobrar e adaptar os princípios firmados pela lei estadual. (...). Assim, duas vias estão abertas ao estado: a) legislar nos claros da lei nacional podendo, ainda, b) desdobrar, observada a principiologia contida naquela lei, os seus preceitos, adaptando-os ao estado federado" (In: *Elementos de direito constitucional*. 2. ed. 1984. p. 55-6).

Manoel Gonçalves Ferreira Filho remata: "É absurdo pretender que o estado-membro, apenas e tão-somente, pode suprir ausência de normas federais quando sua competência é prevista em matérias, como as das alíneas *c* e *q*, onde a competência federal é restrita a 'normas gerais' e a 'diretrizes e bases', res-

pectivamente. Disso decorre que a competência supletiva, no texto, compreende também a competência complementar" (op. cit. p. 99 e 100).

Na Representação nº 919-PR, esta corte, seguindo o voto do eminente e saudoso Ministro Bilac Pinto, por unanimidade, decidiu, nessa ordem de compreensão, proclamando-se, em seu douto pronunciamento:

"A competência da União para legislar sobre normas gerais acerca da defesa e da proteção da saúde (art. 8º, XVII, *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."

Noutro passo, acrescenta:

"Quando a Constituição confere à União competência para estabelecer planos nacionais de saúde (art. 8º, XVII), (...) funda-se no pressuposto de que a implementação de tais planos não será obra exclusiva da União, mas, ao contrário, que eles somente poderão ser desenvolvidos e realizados mediante a coordenação da ação da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. Tais planos somente devem conter a definição dos objetivos a alcançar e das normas gerais de ação que deverão ser adotadas. Por igual, quando a Constituição atribui à União, além da competência para estabelecer aqueles planos, o de executá-los, tem o claro sentido de conferir-lhe a direção da política contida no plano e não a execução direta dos serviços que devem ser distribuídos às diversas pessoas jurídicas de direito público interno" (*RTJ*, *81*:693).

5. De outra parte, segundo resulta das normas estaduais transcritas, impugnadas nas representações em exame, concernem, por igual, elas, à proteção ao meio ambiente, enquanto este se compreende, nos termos do art. 3º, I, da Lei federal nº 6.938, de 31 de agosto de 1981 — editada, com base, também, no art. 8º, XVII, *c*, da Constituição — como "o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas". José Celso de Mello Filho, em *Constituição Federal anotada* (p. 40), escreveu: "A tutela jurídica do meio ambiente decorre da competência para legislar sobre defesa e proteção da saúde. A competência, nessa matéria, é concorrente, repartindo-se entre a União, os estados-membros e os municípios. À União compete, apenas, editar as normas e os princípios gerais, não podendo ir além." Nessa linha, à sua vez, observou Paulo Affonso Leme Machado (*Direito ambiental brasileiro*. 1982. p. 6): "O tema ambiente não se exaure na defesa e proteção da saúde humana, mas, aí, também, se insere. A saúde humana inegavelmente é atingida ao se degradar o ambiente. Modernamente, não se separam o homem e seu ambiente como compartimentos estanques." E, a seguir, anota: "A defesa contra a poluição, em todas as suas formas, está abrangida na proteção da saúde. As medidas para a proteção da saúde felizmente não caíram sob o domínio da competência exclusiva da União. Além disso, não só à União não se atribuiu o monopólio legislativo (e, portanto, regulamentar) do tema, como a própria Constituição traçou para a União uma fronteira de atuação: a ela caberá fixar as normas 'gerais'. A União não pode descer a detalhes ao normatizar sobre a saúde. Se o fizesse estaria invadindo a competência dos estados e dos municípios." Noutro passo, escreveu o mesmo autor: "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 suprir a ausência de normas federais, de ocupar um espaço vazio na legislação federal ou suprir um 'branco' (na expressão de Pontes de Miranda). (...) Os estados e municípios poderão antecipar-se às normas gerais, se elas inexistirem, ou com o seu advento a elas se adaptarem, aplicando as di-

retrizes gerais às suas peculiaridades locais" (op. cit. p. 7-8).

6. Não é possível, ademais, deixar de ver, nas normas estaduais impugnadas, instrumentos, por sua natureza, que viabilizam o exercício, pelo estado do Rio Grande do Sul, do poder de polícia sanitária, relativamente ao emprego das substâncias definidas como "agrotóxicos", no território gaúcho.

Em realidade, como escreve Hely Lopes Meirelles (*Direito administrativo brasileiro*. 11. ed. 1985. p. 102-3), "a polícia sanitária dispõe de um elastério muito amplo e necessário à adoção de normas e medidas específicas, requeridas por situações de perigo presente ou futuro, que lesem ou ameacem lesar a saúde e a segurança dos indivíduos e da comunidade. Por essa razão o Poder Público dispõe de largo discricionarismo na escolha e imposição das limitações de higiene e segurança, em defesa da população". E prossegue: "No nosso sistema constitucional os assuntos de higiene e saúde públicas ficam sujeitos à tríplice regulamentação federal, estadual e municipal, por interessar simultaneamente a essas três entidades estatais. É o que se infere do texto e do espírito da Constituição da República, de 1969, quando estabelece que compete à União legislar sobre normas gerais de defesa e proteção da saúde (art. 8º, XVII, *c*)." A Lei nº 2.312, de 3 de setembro de 1954, que estabeleceu normas gerais sobre defesa e proteção da saúde, de explícito, no art. 4º, preceituou: "As normas gerais da defesa e proteção da saúde do povo, traçadas pela União, serão seguidas em todo o território nacional, competindo aos estados, Distrito Federal e territórios organizar e fazer funcionar os seus serviços de saúde, bem como legislar supletiva e complementarmente." Dispõem, outrossim, o art. 10 e parágrafo único, da Lei nº 2.312/54:

"Art. 10. O governo federal cooperará técnica e economicamente com as diferentes unidades da federação, e com os municípios, para o solucionamento dos problemas de abastecimento d'água e remoção de dejetos.

Parágrafo único. Quaisquer serviços de abastecimento d'água, afetos ou não à administração pública, ficarão sujeitos à fiscalização da autoridade sanitária competente."

A seu turno, o Código Nacional de Saúde, denominação conferida ao regulamento da Lei nº 2.312/54, baixado com o Decreto nº 49.974-A, de 21 de janeiro de 1961, dispondo sobre fiscalização, no domínio da saúde — depois de estipular, no art. 60, a competência sanitária federal, para: "c) licenciar e fiscalizar a produção, manipulação, acondicionamento e comércio de drogas, produtos químicos e farmacêuticos, plantas medicinais, preparações oficinais, especialidades farmacêuticas, anti-sépticos, desinfetantes, inseticidas, raticidas, produtos biológicos, de higiene, toucador e quaisquer outros que interessem à saúde pública"; "f) fiscalizar os dizeres dos rótulos, bulas e prospectos de quaisquer drogas, produtos ou preparações farmacêuticas, de especialidades farmacêuticas, anti-sépticos, desinfetantes, inseticidas, raticidas, produtos para uso odontológico, de higiene, toucador e outros congêneres, bem como os de propaganda, qualquer que seja o meio de divulgação" — preceituou, em seu parágrafo único: "A autorização federal concedida não impede o licenciamento local quando previsto em regulamento assim como a fiscalização federal não exclui a da Unidade Federada, respeitadas as normas e padrões federais." Discorrendo sobre o Código Nacional de Saúde, observa Hely Lopes Meirelles (op. cit. p. 104), que esse diploma "complementa as normas gerais, dispondo sistematizadamente sobre os assuntos sanitários de interesse nacional, com 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 ou as peculiaridades locais".

Por igual, inserem-se, nesse plano de polícia sanitária, as normas referentes à defesa sanitária vegetal, inclusive as que se alinham no Decreto nº 24.114, de 12 de abril

de 1934, editadas ainda no regime da Constituição de 1891, em que não se previa norma correspondente à do art. 8º, XVII, *c*, da Constituição em vigor. A evidência, assim, as disposições dos arts. 63, 64, 65 e 75, do diploma em foco, dentre outras, editaram-se, de acordo com o espírito do sistema, à época vigente, e hão de ser compreendidas, atualmente, na conformidade do regime constitucional, onde, a par da previsão de acordos entre União e estados, para a execução dos serviços de fiscalização na área aludida, se alinha a competência das unidades federadas para, supletiva e complementarmente, também, legislar sobre defesa e proteção da saúde e organizar seus serviços, bem assim sobre fiscalização sanitária, inclusive, no âmbito da defesa sanitária vegetal, respeitadas as normas gerais da União.

Na mesma linha, estão a Lei federal nº 6.138, de 8 de novembro de 1974, que dispõe sobre a inspeção e fiscalização do comércio de fertilizantes, corretivos e inoculantes, destinados à agricultura, e seu regulamento baixado com o Decreto federal nº 75.583, de 9 de abril de 1975. Quando nesses diplomas, por igual, se dispõe a respeito da fiscalização do comércio de tais produtos, ressalta a natureza de normas predominantemente de polícia sanitária e de disciplina de seu consumo, sempre na perspectiva precípua de defesa e proteção da saúde. Confirma a natureza de normas de polícia sanitária, de resto, inerente a toda essa legislação, à sua vez, a disciplina constante da Lei nº 6.437, de 20 de agosto de 1977, acerca das infrações à legislação sanitária federal, classificando-se e definindo-se essas infrações, com as respectivas cominações de penalidades e o devido processo administrativo para sua apuração, dispondo, inclusive, explicitamente, o art. 14, do diploma em referência, *verbis*: "As penalidades previstas nesta lei serão aplicadas pelas autoridades sanitárias competentes do Ministério da Saúde, dos estados, do Distrito Federal e dos territórios, conforme as atribuições que lhe sejam conferidas pelas legislações respectivas ou por delegação de competência através de convênios."

Alias, este Tribunal, na Representação nº 919-PR, recusou impugnação a lei paranaense, referente a defesa sanitária animal (Lei nº 5.972, de 24 de julho de 1969), cujos arts. 8º e 9º dispunham:

"Art. 8º Os autos de infração à presente lei serão lavrados por servidores públicos credenciados pela Secretaria da Agricultura."

"Art. 9º Os vendedores ou depositários e todos os que a qualquer título tenham em seu poder vacinas antiaftosas e que não estejam devidamente aparelhados para sua conservação ficarão sujeitos à multa de um (1) a vinte (20) salários mínimos da região e terão seus estabelecimentos interditados até que se encontrem aparelhados para o mister."

Na fundamentação da representação, alegava-se, no particular, diante do Decreto-lei federal nº 467, de 13 de fevereiro de 1967 e seu regulamento baixado pelo Decreto nº 64.499, de 14 de maio de 1969, que essa lei, nos dispositivos aludidos, "ao estabelecer, de forma concorrente com a legislação federal a competência para a lavratura de autos de infração e, principalmente, a incidência de sanções sobre hipóteses já anteriormente abrangidas pelo Decreto-lei nº 467, de 13 de fevereiro de 1969, instituiu verdadeiro *bis in idem*, operando fora de sua competência legiferante, em afronta a preceitos normativos federais, cuja prevalência se impõe, inquestionavelmente". Pois bem, no voto condutor do acórdão, o saudoso Ministro Bilac Pinto, no particular, afirmou: "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 § 1º 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. Tal interpretação, nos seus desdobramentos e conseqüências, importará em eliminar a indispensável cooperação dos estados no combate a essa virose" (*RTJ, 81*: 690-3).

7. A partir dessas considerações, embora sucintas, é que entendo, *data venia,* se devam examinar as normas sob julgamento.

Em realidade, os diplomas estaduais, objeto das Representações n.os 1.150 e 1.153, enfeixam regras editadas pelo estado-membro, no exercício de sua competência supletiva e complementar, prevista no art. 8º, XVII, *c,* da Constituição, objetivando "defesa e proteção da saúde", em cujo âmbito se compreendem, também, as normas relativas à proteção do meio ambiente. Revestem-se, outrossim, basicamente, essas normas da natureza de disposições relativas ao aparelhamento do sistema e dos serviços de polícia sanitária vegetal, no âmbito de competência do estado. Algumas dessas regras evidenciam estipulações gerais sobre a matéria, expedidas no exercício da competência supletiva, em face do vazio da legislação federal sobre normas gerais acerca do mesmo tema. Outras expressam o exercício de competência de índole complementar, em face de peculiaridades do estado, marcando-se, todavia, as disposições do caráter notadamente de regras sobre polícia sanitária, de cuja disciplina, em conseqüência, podem resultar legítimas restrições a direitos individuais, em favor do interesse público correspondente, como é próprio do poder de polícia, sem que caiba opor direito adquirido, *ut* art. 153, § 3º, da Constituição.

Não compreendo, por isso mesmo, que as normas estaduais impugnadas importem em regramento sobre comércio interestadual e exterior. Se a incidência dessas disposições — tal como sucede com normas federais constantes do Decreto nº 24.114, de 12 de abril de 1934, e leis sobre polícia sanitária — repercute no consumo e uso dos produtos previstos em ditas regras do estado, as restrições não se destinam, basicamente, a operações de troca, intermediação, circulação, intercâmbio desses produtos, no plano interestadual ou com o estrangeiro, mas, fundamentalmente, por sua natureza, limitam ou proíbem uso e consumo no território do estado. Ora, se, nesse confronto, antes, de normas em torno de consumo caberia, aí, cogitar e não de comércio interestadual ou internacional, força é admitir-se que, também, em tal plano, possuem os estados-membros competência legislativa supletiva, a teor do art. 8º, XVII, *d,* e parágrafo único, da Constituição Federal. Observa Pontes de Miranda em face desse preceito (op. cit. p. 82): "Os estados-membros e municípios somente dispõem da competência supletiva ou complementar do art. 8º, parágrafo único." Não tenho, dessarte, *data venia,* pelo caráter que empresto à destinação dessas normas, estejam elas em aberto conflito com o art. 8º, XVII, *l,* da Constituição Federal. Peço vênia ao ilustre Ministro Francisco Resek para, neste passo, adotar as explicitações de seu preciso voto, ao demonstrar a inviabilidade de se compreender a disciplina em foco como matéria de comércio interestadual ou exterior.

Aliás, a esse respeito, a identificar, na citada linha, a natureza de normas com o conteúdo das ora *sub examine,* está o recente Projeto de Lei nº 4.894, de 1984, do poder executivo federal, dispondo sobre o controle e fiscalização da produção, da exportação, da importação, da comercialização

e da utilização dos produtos fitossanitários e de seus componentes. No art. 1º, § 1º, o projeto de lei estipula:

"Art. 1º (...)

§ 1º Esta lei tem por objetivos primordiais a proteção do homem, a preservação do meio ambiente e a defesa da produção agrícola, quanto ao uso dos produtos fitossanitários.

§ 2º Os objetivos de que trata o parágrafo anterior serão atingidos mediante o controle e a fiscalização da produção, da exportação, da importação, da comercialização e da utilização dos produtos fitossanitários, com base em ações preventivas nas áreas de saúde pública, meio ambiente, segurança e medicina do trabalho, agricultura, ciência e tecnologia e capacitação dos profissionais, produtores e trabalhadores rurais."

No art. 5º, o projeto em referência prevê:

"Art. 5º As atividades de controle e fiscalização de que trata esta lei serão exercidas:

I — no plano federal, por intermédio dos ministérios envolvidos, na forma da legislação e dos regulamentos, quanto aos aspectos da produção, importação, exportação, comercialização e utilização de produtos fitossanitários e seus componentes;

II — nos estados, territórios e no Distrito Federal, por intermédio de seus órgãos próprios, quanto aos aspectos de comercialização e utilização de produtos fitossanitários, observadas as normas federais pertinentes e a legislação supletiva."

8. Com efeito, no Decreto nº 30.787/82, o exercício do poder de polícia sanitária vegetal, pelo estado-membro, levou-o a dispor sobre defensivos agrícolas clorados, limitando sua utilização, no território do estado, aos produtos alinhados no parágrafo único de seu art. 1º. No Decreto nº 30.811/82, as regras de polícia sanitária vegetal editadas pelo estado, para o uso de defensivos agrícolas permitidos, exigiram sua prévia prescrição, por técnico devidamente habilitado, mediante receituário agronômico, cujo modelo e fiscalização se previram. De outra parte, submeteram-se a fiscalização específica, no território do estado, os estabelecimentos que comercializem defensivos agrícolas, devendo o controle, pelas autoridades sanitárias estaduais, dar-se a partir do respectivo cadastramento, em órgão sanitário do estado, e de *livro de registro*, onde anotadas as operações comerciais relacionadas com esses produtos. É de ver, desde logo, que a norma relativa a "registros públicos, juntas comerciais e tabelionatos", prevista no art. 8º, XVII, *e*, da Constituição, admite, por igual, a competência legislativa estadual, em caráter supletivo, a teor do parágrafo único do mesmo art. 8º. Se se cogita, como sucede, de controle sobre o funcionamento de estabelecimentos comerciais, com o objetivo de se operar, de maneira eficiente, o exercício do poder de polícia sanitária estadual, no consumo desses produtos, tidos como perigosos à saude pública e de cautelosa aplicação, impende concluir que as disposições em apreço não se podem ter por inconstitucionais, comportando-se no âmbito da atividade legislativa supletiva da unidade federada.

Não é despiciendo observar, outrossim, inobstante em plano metajurídico, que essas normas, refletindo-se imediatamente na órbita de consumo dos produtos em referência, não mereceram qualquer censura de órgãos da classe consumidora, dos usuários, de empresas agrícolas ou do próprio Ministério da Agricultura. Evidente se faz, aí, o caráter de atividade de polícia administrativa, buscando fiscalizar, no interesse de proteção e defesa da saúde, o emprego adequado, no território do estado, desses produtos, cuja necessidade de utilização orientada, por todos, é admitida. No particular, a própria inspiração da disciplina normativa, específica para o estado sulino, ora em exame, em especial, a do Decreto nº 30.787/82, foi amplamente explicada, pelo Sr. Governador do estado do Rio Grande do Sul, como se vê, às fls. 284-6, onde registra recomendação de unidade competente do Ministério da Agricultura, *verbis*:

"1. Os Decretos estaduais de n.os 80.787, de 22 de julho de 1982, e 30.811, de 23 de

agosto de 1982, objeto da presente argüição de inconstitucionalidade, representam uma autêntica conquista da comunidade rio-grandense que, alarmada com a divulgação dos efeitos nocivos — até letais — causados pelo uso de pesticidas na agricultura, através da contaminação das águas, do solo e dos alimentos, se mobilizou na defesa do seu direito a uma vida saudável.

Especialmente, no que diz respeito aos defensivos agrícolas clorados, a situação tornou-se crítica quando, após intensas chuvas ocorridas no mês de junho do ano passado, o Departamento Municipal de Águas e Esgotos detectou a presença de DDT, BHC, Eptacloro e Endosulfan na água potável em concentrações muito próximas ao valor permitido pelo Ministério da Saúde. Tal fato era ainda agravado pela dificuldade de remover estes agrotóxicos da água, seja porque o sistema convencional de tratamento por floculação, clarificação e filtração não é eficaz em relação a eles, seja porque outros métodos são muito onerosos e, ainda assim, de eficácia apenas parcial.

É que, no Rio Grande do Sul, os principais pontos de captação de água que abastecem a região metropolitana da Grande Porto Alegre estão situados no lago do Guaíba, que é receptor da sub-bacia do rio Jacuí. Esta, por sua vez, é composta por 87 municípios e representa aproximadamente um terço do território estadual (71.139km²) onde, de acordo com dados do IBGE, relativos a 1980/81, são cultivados 129.850,3ha de arroz; 81.823,3ha de fumo; 529.359,4ha de milho, 1.066.893,3ha de soja e 25.473ha de uva. As condições geográficas do estado são tais que, através da chuva e das próprias correntes fluviais da bacia hidrográfica, os produtos químicos empregados nestas lavouras são carreados para o lago do Guaíba, contaminando a água da região metropolitana, onde se concentra o maior contingente populacional do estado.

Em face dos laudos das análises técnicas a que procedeu o DMAE, as Secretarias da Saúde e do Meio Ambiente e da Agricultura convocaram o Grupo Estadual de Defensivos Agrícolas (Geda-RS), criado pela Portaria Ministerial nº 59, de 27 de junho de 1979, o qual recomendou a restrição de uso que veio a ser imposta aos defensivos agrícolas clorados."

9. No que concerne à Lei nº 7.747, de 22 de dezembro de 1982, objeto da Representação nº 1.153-4-RS, "que dispõe sobre o controle de agrotóxicos e outros biocidas a nível estadual", cumpre, por primeiro, anotar que, nela, se integraram as regras constantes dos decretos, antes analisados, objeto da Representação nº 1.150-0-RS, os quais, como referi, não se podem ter como inválidos.

Com efeito, no art. 5º, mantiveram-se as normas sobre organoclorados, estabelecidas no Decreto nº 30.787, de 22 de julho de 1982. A exigência do receituário agronômico, de outra parte, inserida no Decreto nº 30.811, de 20 de agosto de 1982, repetiu-se, explicitamente, no art. 6º, do diploma legislativo estadual em apreço. Também o prévio cadastramento dos produtos, aí denominados, agrotóxicos e outros biocidas — para os efeitos de sua distribuição e comercialização — no órgão sanitário estadual, fez-se exigido no art. 1º, da Lei nº 7.747, de 1982.

Não tenho como inconstitucional a disposição do § 1º, do art. 1º, da Lei nº 7.747, de 1982, ao definir agrotóxicos. Em realidade, cuida-se de norma destinada a delimitar campo de incidência do diploma legal, que não tem, entretanto, correspondência no âmbito da *legislação federal*, específica deste setor, assim entendida, como o conjunto de leis, decretos, portarias e outras normas, concernentes à defesa sanitária vegetal. Com apoio no art. 8º, XVII, *c*, e parágrafo único, da Constituição, a respeito de normas gerais sobre defesa e proteção da saúde, consoante se analisou, possui o estado competência supletiva, respeitada a legislação federal. A definição mais recente de produtos fitossanitários, como prevista na Portaria do Ministério da Agricultura nº 12/76, às fls. 166v. da Representação nº 1.150-0-RS, guarda abrangência distinta, ao formular-se, nes-

tes termos: "Produtos fitossanitários ou defensivos agrícolas: são consideradas as substâncias ou misturas de substâncias, de natureza química ou biológica, e os organismos vivos quando destinados a prevenir, destruir, atrair ou repelir, direta ou indiretamente, qualquer forma de agente patogênico ou de vida animal ou vegetal que seja nociva às plantas úteis e seus produtos." Logra essa disposição ministerial correspondência com o conceito de produtos fitossanitários previsto no art. 2º, da Lei federal nº 4.785, de 6 de outubro de 1965, mais restrito, em seu enunciado, todavia, que o conceito de "agrotóxicos e biocidas", do art. 1º, § 1º, da lei estadual impugnada. Dispôs, assim, o estado, em campo de legislação supletiva sobre matéria não abrangida pela disciplina federal (Lei nº 4.785/65).

Quanto ao cadastramento de produtos, cumpre entender que, admitida sua exigência no âmbito dos serviços de polícia sanitária estadual, não se podem ter como ofensivas a qualquer norma constitucional — especialmente, diante do art. 153, § 3º, da Lei Maior — as alíneas *a* e *b*, do § 3º, do art. 1º, da Lei nº 7.747/82, ao preceituarem que, com o requerimento, se faça "prova de constituição da empresa", bem assim de classificação toxicológica, expedida pela Divisão Nacional de Vigilância de Produtos Saneantes Domissanitários do Ministério da Saúde. No mesmo sentido, a letra *d*, do art. 1º, § 3º. Nesse particular, o minucioso voto do eminente relator, Ministro Aldir Passarinho, recusou, com inteira procedência, *data venia*, a argüição de invalidade. Confronto dos anexos I e II, da Lei nº 7.747/82, com os anexos I e II, da Portaria nº 4/80, da Divisão Nacional de Vigilância Sanitária de Produtos Saneantes Domissanitários, evidencia existirem, nos anexos estaduais, acréscimos, que se amparam, entretanto, no exercício da competência supletiva, do estado, na medida em que mais ampla se fez a abrangência da disciplina dos *agrotóxicos*, no plano estadual, conforme bem demonstrou, também, o parecer da Procuradoria-Geral da República, às fls. 168, da Representação nº 1.153-4-RS. O diploma estadual inclui entre os agrotóxicos e outros biocidas não apenas as substâncias ou compostos químicos, "mas também os processos físicos, químicos ou biológicos destinados a preservar os alimentos e o meio ambiente da ação danosa de seres vivos considerados nocivos". Quanto ao anexo II, nº 2, da mesma lei, a argüição está bem recusada no parecer da Procuradoria-Geral da República, às fls. 172, da Representação nº 1.153-4-RS. Na mesma linha de compreensão, não vejo a invalidade da norma do § 4º, do art. 1º, da Lei nº 7.747.

No que concerne aos arts. 2º e 3º e seu parágrafo único, da Lei nº 7.747/82, bem demonstrou o ilustre relator a improcedência da representação, adotando, aqui, a fundamentação desenvolvida em seu douto voto. No que concerne ao art. 3º, da Lei nº 7.747, observou o ilustre procurador-geral da República (fls. 172, da Representação nº 1.153-4-RS):

"20. O art. 3º, da Lei nº 7.747 impõe às empresas a inclusão em bulas, etiquetas, anúncios ou em quaisquer publicações dados relativos ao cadastramento na Secretaria da Saúde e Meio Ambiente. Tal exigência não importa em suprimir os requisitos fixados na legislação federal para os rótulos, folhetos, impressos, bulas etc. Não impõe a lei estadual um novo padrão, nem elimina qualquer exigência constante do direito federal, apenas determina o acréscimo da expressão 'cadastrada na Secretaria da Saúde e do Meio Ambiente, sob nº ....., em ..... de ..... de .....'. Releva notar, outrossim, que, exigência de norma de polícia sanitária estadual, somente, concerne àqueles produtos a serem distribuídos no território gaúcho. A norma compõe o elenco de providências relativas à fiscalização, que tenho por legítima, nesse domínio de ação do estado-membro."

Referentemente ao art. 10, ao prever, nas hipóteses de descumprimento das normas estipuladas na Lei nº 7.747/82, a aplicação das penalidades previstas na Lei federal nº 6.437/77, já tive ensejo de observar que,

no diploma federal em apreço, consignada se faz a autorização, também, aos estados-membros, para cominar penalidades (art. 14). De outra parte, na Representação nº 919-PR, normas estaduais, dispondo sobre auto de infração e penalidades semelhantes, não se tiveram por inconstitucionais, conforme já anotei.

10. Acolho, todavia, a Representação nº 1.153, no que respeita ao disposto no art. 7º, da Lei nº 7.747, por ofensa ao art. 8º, XVII, *r*, da Constituição, relativamente às expressões: "entendendo-se como tais os zootecnistas, médicos-veterinários e engenheiros florestais". Não dispõe o estado de competência legislativa para dispor sobre habilitação profissional.

O parágrafo único, do art. 7º, em referência, à sua vez, incorre no mesmo vício de inconstitucionalidade, não cabendo a discriminação pretendida pelo legislador estadual.

Acompanho, assim, no particular, a todos os votos que me precederam, quanto ao art. 7º e parágrafo único, da Lei nº 7.747, de 1982.

11. De todo o exposto, julgo, em parte, procedente a Representação nº 1.153-RS, tão-só, quanto ao art. 7º e parágrafo único, da Lei nº 7.747, de 22 de dezembro de 1982, nos termos referidos. Relativamente à Representação nº 1.150-RS, julgou-a, em parte, prejudicada, porque as normas dos decretos, objeto de ação direta de inconstitucionalidade, vieram a se incorporar à Lei nº 7.747, de 1982, arts. 5º e 6º, no que respeita à proibição do uso de agrotóxicos organoclorados (Decreto nº 30.787) e à exigência do receituário agronômico (Decreto nº 30.811), não tendo, outrossim, como inconstitucionais, as normas dos aludidos arts. 5º, 6º e 10, este quanto às penalidades da Lei nº 7.747, como antes anotei. O eminente Ministro Aldir Passarinho bem demonstrou, ademais, a improcedência da Representação nº 1.150, na parte do Decreto nº 30.811/82, não incorporada à Lei nº 7.747/82.

12. Assim sendo, pedindo vênia ao eminente Ministro Moreira Alves, em síntese, voto acompanhando, em suas conclusões, os brilhantes votos dos ilustres Ministros relator e Francisco Rezek, e, em parte, o pronunciamento do eminente Ministro Oscar Corrêa.

VOTO

O Sr. Ministro Rafael Mayer: Sr. Presidente, a matéria, pela sua relevância, tem merecido pedidos de vista de todos os eminentes ministros que me precederam.

Nesta oportunidade, pedir vista seria, de certo modo, bastante supérfluo, porque todos os argumentos já foram completa e brilhantemente exauridos, e eu não teria mais nada o que dizer. E, como a matéria está bem esclarecida e bem viva ainda na memória de todos os Srs. Ministros, vou limitar-me ao posicionamento com relação às correntes em que se divide o Tribunal nesta votação.

Desde o início do julgamento, formei o meu convencimento, porque foram postos em causa os princípios do art. 8º, que se refere à competência reservada da União, para dispor sobre normas gerais de defesa da saúde, e, em segundo lugar, aquelas normas que se referem aos princípios do comércio interestadual.

Como se vê dos votos que me precederam e da legislação existente, as normas gerais a respeito do assunto foram ditadas pela União. Se a União estabelece normas gerais, o estado não pode mais pôr normas gerais ao lado de normas gerais federais, porque o caráter de normas gerais, justamente, é o de exaurimento do campo da incidência dessas normas. Se houve normas outras, que a União não quis estabelecer, na oportunidade em que dispôs sobre a matéria, estará, realmente, o estado usurpando uma competência que é restrita à União, ao dispor sobre elas.

Por outro lado, os problemas que foram notadamente postos no voto do eminente Ministro Moreira Alves dizem respeito aos aspectos do comércio, matéria exclusivamente da alçada da União — e é inegável

que eles estão envolvidos, pelo fato de haver outros valores referentes ao comércio.

Formando desde o início o meu convencimento, ainda tive a oportunidade de ler, pausadamente, o voto do Ministro Oscar Corrêa, que julga, em parte, procedentes as representações, detalhando a conclusão com absoluta coerência.

Peço vênia ao eminente relator, aos eminentes ministros que me precederam e ao erudito voto que acabo de ouvir do eminente Ministro Néri da Silveira, que embora valioso não me convenceu do contrário dessa posição que eu já havia assumido, para votar de acordo com o eminente Ministro Oscar Corrêa.

VOTO

O Sr. Ministro Decio Miranda: Sr. Presidente, é de grande evidência para mim que a solução ideal do problema seria uma legislação minuciosa, completa e exaustiva da União sobre o assunto, de modo a cobrir também o caráter particular que a defesa do meio ambiente assume em cada uma das regiões do país.

A própria União, a meu ver, além das normas abrangentes de todo o território nacional, deveria legislar adequadamente para as zonas específicas. Evidentemente, a legislação sobre defensivos agrícolas não pode ser a mesma em região altamente desenvolvida e na subdesenvolvida, a exigirem regras específicas de atuação sobre a natureza. Aos estados não será vedado colaborar com o legislador da União, suplementando aspectos específicos, ligados ao clima, às regiões peculiares e às condições da agricultura. Mas no conflito que se estabeleça prevalecerá a legislação federal.

Conquanto reconhecendo o mérito das legislações que os estados têm criado para cuidar do problema, em linha de princípio entendo que a matéria bem comporta a supremacia da legislação federal.

Os estados poderão contribuir para a regulamentação de aspectos específicos da proteção de sua natureza. Mas se determinado ponto é coberto por legislação da União Federal, esta há de predominar sobre a estadual. O estado não pode editar proibições excedentes àquelas que a União especifique, porque isto seria, justamente, estabelecer o conflito irremediável, quando, a meu ver, a supremacia do poder de legislar sobre o assunto está com a União.

Na linha do que acabo de expor, Sr. Presidente, a minha inclinação é pela prevalência do voto de V. Exa.

VOTO

O Sr. Ministro Cordeiro Guerra: Sr. Presidente, quem examina com cuidado a Constituição, e pela sua simples leitura, verifica que à União Federal cabe não só a representação da nação brasileira no âmbito internacional como prover o interesse público em todo o território, visando sempre ao bem comum.

Assim, compete à União:

"Art. 8º (...)

XVII — legislar sobre:

a) cumprimento da Constituição e execução dos serviços federais;

b) direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;

c) normas gerais sobre orçamento, despesa e gestão patrimonial e financeira de natureza pública; taxa judiciária, custas e emolumentos remuneratórios dos serviços forenses, de registros públicos e notariais; de direito financeiro; de seguro e previdência social; de *defesa e proteção da saúde;* de regime penitenciário."

É claro que o parágrafo único diz que é da competência da União. Não exclui a competência dos estados para legislar supletivamente sobre essas matérias especificadas nas alíneas *c, d, e, n, q* e *v* do item XVII, respeitada a lei federal.

O problema específico dos defensivos agrícolas não é apenas de saúde pública. É um problema que envolve a produção-consumo, o comércio, o tráfego e a circulação das mercadorias. É bem mais complexo do que

o combate à febre aftosa, em que todos estão de acordo. Mas é um problema que envolve interesses díspares de diversos estados e que, conseqüentemente, só a União pode harmonizar e conduzir a atingir, não só a proteção da saúde, como assegurar a liberdade do comércio e a propriedade privada. A União não é omissa. Desde o decreto getuliano, do governo provisório, vem ela dispondo a respeito.

O voto do eminente Ministro Néri da Silveira não mencionou, uma vez sequer, a Lei nº 4.785, de 6 de outubro de 1965, que dispõe sobre a fiscalização do comércio e uso de produtos fitossanitários e dá outras providências.

"Art. 1º É estabelecida a obrigatoriedade da fiscalização do comércio e uso de produtos fitossanitários em todo o território nacional."

Quer dizer, a legislação estadual não está inovando, porque a União diz: "é estabelecida a obrigatoriedade da fiscalização do comércio e uso de produtos fitossanitários em todo o território nacional".

E o art. 2º define o que sejam os produtos fitossanitários:

"Art. 2º Entende-se por produtos fitossanitários as substâncias ou preparados, de natureza química ou biológica, e os organismos vivos quando destinados ao emprego na prevenção, repelência e destruição de insetos, fungos, ervas daninhas, nematódeos, ácaros, roedores e outras formas de vida animal ou vegetal e outros agentes que afetam as plantas e os produtos agrícolas.

Parágrafo único. Incluem-se como defensivos da lavoura os engenhos destinados aos fins mencionados neste artigo desde que sejam essenciais às características do processo de combate.

Art. 3º Ao Departamento de Defesa e Inspeção Agropecuária, através do Serviço de Defesa Sanitária Vegetal, compete especificar e caracterizar os produtos químicos, as preparações e as matérias-primas de composição de defensivos de uso na lavoura, para efeito desta lei e de outros dispositivos legais relacionados com a importação, exportação, fabricação, manipulação, venda e uso de tais produtos no país."

Quer dizer: entre as normas específicas para os defensivos agrícolas existe essa pela qual compete ao Departamento de Defesa e Inspeção Agropecuária, através do Serviço de Defesa Sanitária Vegetal Federal, especificar e caracterizar os produtos. Por conseguinte, não compete ao estado especificar os produtos; compete à União discriminá-los. Ela prevê nessa especificação não só o interesse regional de um determinado estado, como o interesse de todas as unidades federais. O art. 4º diz:

"Art. 4º A fiscalização de que trata a presente lei abrange o comércio, armazenamento, trânsito e uso de produtos fitossanitários, bem como as empresas que exploram serviços fitossanitários."

Assim, não pode fazer registros, criar normas para depósitos, dizer quem é que pode, quem não pode, como é que deve regular, porque a fiscalização de que trata a presente lei federal abrange tudo isso. Diz o art. 5º:

"Art. 5º É competente para exercer a fiscalização de que trata a presente lei o Ministério da Agricultura, por intermédio do Serviço de Defesa Sanitária Vegetal, do Departamento de Defesa e Inspeção Agropecuária."

A União se reservou, exatamente por essa complexidade comercial, científica, política e econômico-financeira o monopólio da fiscalização de que trata a presente lei do Ministério da Agricultura.

O parágrafo único diz:

"Parágrafo único. Mediante convênio, poderá o Ministério da Agricultura delegar competência das atribuições previstas no art. 5º da presente lei às Secretarias ou Departamento de Agricultura dos estados, territórios ou Distrito Federal."

O que precisa haver, como sempre sustentei, é harmonia e colaboração entre os poderes da República. Acho, também, que precisam a União, estados e municípios agir compenetrados de que todos têm o mesmo interesse, e não saírem por aí arvorando flâ-

mulas como se houvesse dissidência entre a União e os estados. Não. Somos um grande país e devemos fazê-lo maior; mas não é pelo estímulo de bandeirolas restritas a interesses locais. Nós temos que ver grande. Grande, como? Unindo-nos. O Ministério da Agricultura, porque vê o todo, tem o monopólio, está na lei, não é o monopólio, a competência privativa prevalente disto. Não é necessário estabelecer luta aberta entre os estados e a União. Nós temos que nos unir.

O Sr. Ministro Néri da Silveira: V. Exa. me permite um aparte? V. Exa. louvou-me com uma alusão a meu voto e eu deixei que V. Exa. terminasse a exposição para apenas fazer um reparo. Realmente, em meu voto, tive a preocupação de registrar a constitucionalidade do § 1º do art. 1º, da lei impugnada. Anotei, então, que o conceito de produtos "agrotóxicos", previsto na lei estadual, não correspondia ao conceito de *produtos fitossanitários*. Evidenciei que a norma estadual, enquanto norma geral supletiva, na matéria, era válida, pois, de acordo com doutrina que referi, os estados-membros têm competência supletiva em matéria de normas gerais. Demonstrei exatamente isso, para entender que, também, eram válidos os anexos I e II. O conceito de agrotóxico, editado pelo estado, não tem a restrita compreensão de produto fitossanitário. A área de preocupação do estado, ao editar a lei, foi bem mais ampla. O estado, ao editar a norma em foco, não desrespeitou, todavia, o art. 2º da Lei federal nº 4.785/65.

O Sr. Ministro Cordeiro Guerra: V. Exa. ouviu o dispositivo? O dispositivo diz respeito a todas as drogas.

O Sr. Ministro Néri da Silveira: O conceito de agrotóxico é mais amplo.

O Sr. Ministro Cordeiro Guerra: Vou continuar a ler a lei federal, porque ela é altamente instrutiva e, como toda a boa lei, tem sete artigos.

Estou no ponto de vista de que a União tem a competência prevalente ou privativa até, em certos casos, como este. Onde ela regula, o estado não pode dispor diferentemente. Isso é um princípio fundamental.

"Art. 4º A fiscalização de que trata a presente lei abrange o comércio, armazenamento, trânsito e uso de produtos fitossanitários, bem como as empresas que exploram serviços fitossanitários."

Está é a razão por que o estado não pode legislar com essa amplitude que gostaria de ter. Lógico que nenhuma lei regional ou estadual pode regular o comércio, o armazenamento, o trânsito e o uso de produtos fitossanitários, a menos que violasse o princípio da liberdade de comércio e o livre trânsito das mercadorias, no território nacional. Mas o parágrafo único atendeu à preocupação do Sr. Ministro Aldir Passarinho.

"Art. 5º (...)

Parágrafo único. Mediante convênio, poderá o Ministério da Agricultura delegar competência das atribuições previstas no art. 5º da presente lei às Secretarias ou Departamentos de Agricultura dos estados, territórios ou Distrito Federal.

Art. 6º O Poder Executivo baixará no prazo de noventa dias, o Regulamento e demais medidas complementares que se fizerem necessárias à execução da presente lei."

A União não foi omissa.

O voto do Sr. Ministro Moreira Alves chega a ser aborrecido pela minúcia a que desce, mostrando todos os decretos, portarias e regulamentos, dizendo: "proíbe o uso de inseticidas clorados em tratamento para controle de pragas em pastagens naturais ou artificiais, em todo o território nacional, sob as penas estabelecidas no regulamento aprovado pelo Decreto nº 24.114/34 (fls. 163v.)".

Quer dizer, ele desce a uma minúcia que chega a me irritar. Mas, na realidade, S. Exa. disse, com acerto, no seu voto: "não há vazios na legislação federal para serem suplantados pelo estado".

Diante desses pequenos argumentos que eu dei, mas sobretudo diante desta lei federal,

contra a qual ninguém pode dispor coisa alguma, por força do parágrafo único do art. 8º, acompanho o Sr. Ministro Moreira Alves, *data venia* dos eminentes ministros que pensam em contrário e que respeito muito, porque sei que todos são inspirados pelo desejo de proteger a saúde, o comércio e a grandeza da pátria. Não tenho a menor dúvida. Tenho as minhas reservas, e já disse em votos anteriores, porque, de repente, pode surgir essa mesma lei do Rio Grande do Sul na Paraíba, na Bahia, no Paraná etc. Por que não se levam todas essas bancadas ao ministro da Agricultura, que, aliás, é gaúcho, para fazer a lei? Se essa lei que eu acabo de ler não serve, é até mais fácil. Não precisa nem de lei, basta fazer novos regulamentos, porque a lei é muito sábia. A lei dá esses poderes e diz quem os aplica. Ela previu o convênio. E, por simples portaria, é possível adaptar as circunstâncias técnicas novas aos fitossanitários, aos agrotóxicos e aos defensivos agrícolas. Mas "agrotóxicos" é uma expressão para causar pânico. Parece-me que não há nenhum defensivo agrícola que não seja tóxico: pelo menos para roedores, para os fungos, são nocivos à saúde das pragas. Não há nenhum país evoluído, de grandes lavouras, que não use agrotóxicos. Mas é preciso ensinar a usá-los. Não há de ser com demagogia, com o espírito de contestação conhecido, que se vai impedir o desenvolvimento industrial e agrícola do país.

Fico com a Lei nº 4.785 e parágrafo único do art. 8º da Constituição Federal, acompanhando o voto do eminente Ministro Moreira Alves.

VOTO

O Sr. Ministro Djaci Falcão: Sr. Presidente, eu e todos os outros colegas que por último votaram ouvimos os votos do relator e daqueles outros eminentes colegas que pediram vista.

A meu entender, não há dúvida de que há legislação federal, desde os idos de 1934 (Decreto nº 24.114), compreendendo textos legais que disciplinam a matéria atinente à fabricação, fiscalização, importação, exportação, venda, armazenamento etc., de produtos agrotóxicos e outros biocidas, para usar o linguajar dos textos legais. Hoje temos, no plano federal, a Lei nº 4.775/65.

Ninguém nega que à União, em princípio, cabe legislar sobre a matéria, restando aos estados uma competência supletiva, como se infere da leitura do art. 8º, XVII, *c*, e seu parágrafo único.

Por falta de leis, o nosso país jamais deveria apresentar as deficiências que, lamentavelmente, ainda hoje apresenta em vários setores, inclusive na área da sua economia *in genere*. Falta, porém, a devida estrutura administrativa para o cumprimento da nossa legislação em vários setores, particularmente neste que se situa no âmbito do Ministério da Agricultura, mais particularmente. O grande exemplo disso está exatamente no Ministério da Agricultura, num país chamado, de há muito, de essencialmente agrícola, onde, à míngua de meios, há uma estrutura que não atende as necessidades desse fundamental setor de atividade. Mas, como disse de início, se, por um lado, à União é dado instituir normas gerais sobre a matéria agora debatida, por outro lado, nada impede que o estado-membro legisle supletivamente.

Tive oportunidade de ler o texto da Lei nº 7.747/82, do Rio Grande do Sul, e do Decreto nº 30.787/82, a que se reporta a outra representação (a primeira sob o nº 1.150 e a segunda sob o nº 1.153), e também pela leitura que fiz do voto do eminente Ministro Oscar Corrêa, prefiro posicionar-me no sentido de acolher a representação em parte, naquela parte em que, sem dúvida, o estado-membro usurpou a competência da União. Assim, no § 1º do art. 1º, no § 3º, letras *b* e *d*, e § 4º desse mesmo artigo, o que me leva afinal a dar pela procedência, em parte, de ambas as representações, *data venia* dos votos que emitem juízos diversos.

EXTRATO DA ATA

Rp nº 1.150-0-RS. Rel.: Ministro Aldir Passarinho. Repte.: procurador-geral da República. Repdo.: governador do estado do Rio Grande do Sul. (Adv.: Verena Ema Nygaard).

Decisão: pediu vista o Ministro Moreira Alves, depois do voto do relator julgando prejudicada a representação em relação ao Decreto nº 30.787/82 e a partes do Decreto nº 30.811/82, e improcedente em relação às partes subsistentes, deste último. Falou pelo representado a Dra. Verena Ema Nygaard. Plenário, 29.8.84.

Decisão: indicou-se adiamento por falta de *quorum* regimental. Plenário, 3.10.84.

Decisão: pediu vista o Ministro Francisco Rezek, depois do voto do Ministro relator julgando prejudicada a representação em relação ao Decreto nº 30.787, de 22 de julho de 1982, e a partes do Decreto nº 30.811, de 23 de agosto de 1982, e improcedente em relação às partes subsistentes deste último; e do voto do Ministro Moreira Alves julgando procedente a representação para declarar a inconstitucionalidade dos Decretos n.os 30.787/82 e 30.811/82, bem como a Lei nº 7.747, de 22 de dezembro de 1982, todos do estado do Rio Grande do Sul. Ausente, licenciado, o Sr. Ministro Decio Miranda. Plenário, 10.10.84.

Decisão: pediu vista o Ministro Oscar Corrêa, depois dos votos dos Ministros relator e Francisco Rezek julgando prejudicada a representação em relação ao Decreto nº 30.787, de 22 de julho de 1982, e a partes do Decreto nº 30.811, de 23 de agosto de 1982, e improcedente em relação às partes subsistentes deste último; e do voto do Ministro Moreira Alves julgando procedente a representação para declarar a inconstitucionalidade dos Decretos n.os 30.787/82 e 30.811/82, bem como a Lei nº 7.747, de 22 de dezembro de 1982, todos do estado do Rio Grande do Sul. Ausente, licenciado, o Sr. Ministro Decio Miranda. Plenário, 28.11.84.

Decisão: pediu vista o Ministro Néri da Silveira, depois dos votos dos Ministros relator e Francisco Rezek julgando prejudicada a representação em relação ao Decreto nº 30.787, de 22 de julho de 1982, e a partes do Decreto nº 30.811, de 23 de agosto de 1982, e improcedente em relação às partes subsistentes deste último; e do voto do Ministro Moreira Alves julgando procedente a representação para declarar a inconstitucionalidade dos Decretos n.os 30.787/82 e 30.811/82, bem como a Lei nº 7.747, de 22 de dezembro de 1982, todos do estado do Rio Grande do Sul, e do voto do Ministro Oscar Corrêa julgando procedente, em parte, a representação para declarar a inconstitucionalidade: do Decreto nº 30.787, de 22 de julho de 1982; e no Decreto nº 30.811, de 23 de agosto de 1982, das expressões: a) "excepcionalmente permitidas pelo Decreto nº 30.787, de 22 de julho de 1982" — no art. 2º, parágrafo único; b) "no que tange ao cumprimento do Decreto nº 30.787, de 22 de julho de 1982" — no art. 3º. Plenário, 6.3.85.

Decisão: pelo voto médio, julgou-se procedente, em parte, a representação e declarou-se a inconstitucionalidade do Decreto nº 30.787, de 22 de julho de 1982, e no Decreto nº 30.811, de 23 de agosto de 1982, do estado do Rio Grande do Sul, das expressões: a) "excepcionalmente permitidas pelo Decreto nº 30.787, de 22 de julho de 1982" — no art. 2º, parágrafo único; b) "no que tange ao cumprimento do Decreto nº 30.787, de 22 de julho de 1982" — no art. 3º. Vencidos, parcialmente, os Ministros relator, Francisco Rezek e Néri da Silveira, que julgavam prejudicada a representação em relação ao Decreto nº 30.787, de 22 de julho de 1982, e a partes do Decreto nº 30.811, de 23 de agosto de 1982, e improcedente em relação às partes subsistentes deste último. Vencidos, ainda, parcialmente, os Ministros Decio Miranda, Cordeiro Guerra e Moreira Alves (presidente) que julgavam procedente a representação. Relator para o acórdão o Ministro Oscar Corrêa. Não tomaram parte no julgamento os Ministros Octavio Gallotti e Sydney Sanches, por não

integrarem o Tribunal quando do início do julgamento. Plenário, 16.5.85.

Presidência do Sr. Ministro Moreira Alves. Presentes à sessão os Srs. Ministros Djaci Falcão, Cordeiro Guerra, Decio Miranda, Rafael Mayer, Néri da Silveira, Oscar Corrêa, Aldir Passarinho, Francisco Rezek, Sydney Sanches e Octavio Gallotti.

Procurador-Geral da República, Dr. José Paulo Sepúlveda Pertence.