COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DA UNIÃO — LEI ESTADUAL SUPLETIVA — SUPREMACIA DA LEI FEDERAL

— Competência legislativa da União para editar normas gerais de defesa e proteção da saúde e normas sobre comércio exterior (Constituição, art. 8.º, XVII, c e l).

— Existência de legislação federal que predomina sobre a estadual, cujo caráter supletivo a restringe ao preenchimento do espaço não ocupado pela emanada do poder central.

— Representação julgada procedente, em parte, para declarar inconstitucionais, na Lei n.º 4.386, de 6 de dezembro de 1984, do estado da Bahia, o art. 1.º e seu parágrafo único, o art. 2.º, o art. 3.º, o art. 4.º e seu § 3.º, parte final: "e as normas estabelecidas pelo Conselho Estadual de Proteção Ambiental — Cepram", art. 6.º, art. 7.º, art. 10 e art. 11.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Representação n.º 1242
Representante: Procurador-Geral da República
Representado: Governador e Assembléia Legislativa do Estado da Bahia
Relator: Sr. Ministro OCTAVIO GALLOTTI

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, por unanimidade de votos, julgar procedente, em parte, a representação e de-

clarar a inconstitucionalidade do art. 1.º e seu parágrafo único; do art. 2º; do art. 3º; do art. 4º e seu § 3º, parte final: *"e as normas estabelecidas pelo Conselho Estadual de Proteção Ambiental — Cepram"*; do art. 6º; do art. 7º; do art. 10 e art. 11 da Lei nº 4.386, de 6 de dezembro de 1984, do estado da Bahia.

Brasília, 8 de maio de 1986. — *Moreira Alves*, Presidente. — *Octavio Gallotti*, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Octavio Gallotti: Atendendo à promoção da Associação Nacional de Defensivos Agrícolas, o Exmo. Sr. Procurador-Geral da República representou, a este Tribunal, argüindo a inconstitucionalidade dos arts. 1º e parágrafo único; 2º; 3º; 4º e § 3º; 6º; 7º; 10 e 11 da Lei nº 4.386, de 6 de dezembro de 1984, do estado da Bahia, que dispõe, sobre os chamados agrotóxicos e cujo texto integral abaixo reproduzido:

"Art. 1.º A produção, a manipulação, a comercialização e o uso de agrotóxicos e outras biocidas no estado da Bahia, reger-se-ão pelas disposições desta lei e por normas complementares a serem baixadas pelo Conselho Estadual de Proteção Ambiental (Cepram).

Parágrafo único. Consideram-se agrotóxicos e outras biocidas as substâncias ou misturas de substâncias químicas, processos físicos, químicos e biológicos, destinados ao uso no setor de produção, armazenamento e beneficiamento de alimentos, ou em qualquer outro ecossistema, inclusive o ambiente doméstico de forma a que possam contribuir para alteração das suas constituições.

Art. 2.º Para os fins previstos nesta lei, as empresas produtoras de agrotóxicos e outras biocidas deverão submeter-se a prévio licenciamento, nos termos da Lei n.º 3.858, de 3 de novembro de 1980 e do Decreto n.º 28.687, de 11 de fevereiro de 1982 e, os seus produtos devidamente cadastrados de acordo com as normas estabelecidas pelo Conselho Estadual de Proteção Ambiental (Cepram).

Parágrafo único. As empresas existentes na data de entrada em vigência desta lei, encaminharão ao Órgão de Controle Ambiental do estado da Bahia os dados necessários ao licenciamento da unidade de produção e cadastramento dos seus produtos.

Art. 3.º As empresas que comercializem ou manipulem agrotóxicos e outras biocidas importados, deverão comprovar o uso ou comercialização autorizadas do produto, pelo poder público do País de origem para fins de licenciamento e cadastramento previsto nesta lei.

Art. 4.º No licenciamento previsto nesta lei, ressalvadas as exigências da Lei n.º 3.858, de 3 de novembro de 1980 e seu regulamento aprovado pelo Decreto n.º 28.687, de 11 de fevereiro de 1982, as empresas deverão apresentar os seguintes documentos:

I — prova de constituição;

II — certidão de classificação toxicológica expedida pela Divisão Nacional de Vigilância de Produtos Saneantes Domissanitários do Ministério da Saúde e a prova do registro na Secretaria de Defesa Sanitária Vegetal do Ministério da Agricultura;

III — relatório técnico, cujas exigências serão estabelecidas pelo Conselho Estadual de Proteção Ambiental (Cepram), e sobre o qual serão ouvidos, necessariamente, os órgãos setoriais previstos no § 1º do art. 10 da Lei nº 3.858, de 3 de novembro de 1980, existentes nas Secretarias da Saúde e da Agricultura;

IV — prova de publicação do sumário do relatório técnico no órgão de imprensa oficial do estado e em jornal de circulação diária em todo o Estado da Bahia.

§ 1.º Para o cadastramento previsto nesta lei exigir-se-á o requerimento acompanhado da documentação estabelecida nos

incisos I a IV deste artigo, sem prejuízo do licenciamento aludido na Lei n.º 3.858, de 3 de novembro de 1980.

§ 2.º Na concessão da licença da unidade de produção e no cadastramento do produto, o Conselho Estadual de Proteção Ambiental (Cepram), levará em conta, entre outros, o índice de toxidez para a saúde humana e para o ambiente.

§ 3.º Na comercialização de agrotóxicos e outros biocidas deverá observar-se, quanto à rotulagem, bulas, etiquetas, anúncios ou qualquer outro tipo de orientação ou publicidade, a legislação federal pertinente e as normas estabelecidas pelo Conselho Estadual de Proteção Ambiental (Cepram).

Art. 5.º As entidades profissionais afins e sociedades civis cujo ato constitutivo estabeleça como objetivo a defesa e a proteção do meio ambiente, observado o tempo mínimo de constituição de 180 dias contados do requerimento da licença ou cadastramento de produtos, devidamente protocolados na Secretaria Executiva do Conselho Estadual de Proteção Ambiental (Cepram), poderão impugnar o pedido, desde que comprove os efeitos perniciosos à saúde humana e ao equilíbrio ambiental, das atividades da unidade de produção ou do produto.

Parágrafo único. Apresentada a impugnação, dentro do prazo de 10 dias, contados do protocolo do requerimento, dela será notificada a empresa requerente para, por igual prazo oferecer sua resposta, após o que será submetida à decisão do Conselho Estadual de Proteção Ambiental (Cepram).

Art. 6.º O uso de agrotóxico e outras biocidas dependerá da prescrição por engenheiro agrônomo ou médico veterinário, desvinculados da empresa produtora ou comercializadora, através de receituário técnico.

Art. 7º O estabelecimento que comercialize agrotóxicos e outras biocidas deverá obter registro junto ao Conselho Estadual de Proteção Ambiental (Cepram) que, para tanto, ouvirá os órgãos setoriais de que fala o § 1º do art. 10, da Lei nº 3.858, de 3 de novembro de 1980, existentes nas Secretarias da Saúde e da Agricultura.

Art. 8º Na comercialização de agrotóxicos e outras biocidas, deverá ser observado o controle em livro próprio, registrando-se a marca e a quantidade do produto comercializado, além do endereço do comprador e localidade onde será usado, bem assim a identificação do profissional que prescreveu.

Art. 9º As empresas produtoras ou manipuladoras de agrotóxicos e outras biocidas encaminharão, até o 10º dia do mês subseqüente ao vencido, ao Conselho Estadual de Proteção Ambiental (Cepram), informações referentes à quantidade produzida e comercializada, bem como o nome e o endereço do comprador, além da identificação do profissional que prescreveu.

Art. 10. Fica proibido o uso de agrotóxico e outras biocidas organoclorados e organomercuriais, no território do estado da Bahia, salvo quando:

I — constatada a presença de pragas resistentes às demais formulações, em níveis de incidência que justifiquem sua aplicação, desde que devidamente autorizado pelo Conselho Estadual de Proteção Ambiental (Cepram), sob a orientação das Secretarias da Saúde e da Agricultura, fixando-se na autorização o tempo e a área de uso;

II — da aplicação em campanhas de saúde pública, por entidades públicas competentes, fazendo-se prévia comunicação ao Conselho Estadual de Proteção Ambiental (Cepram).

Art. 11. As infrações às disposições desta lei sujeitarão o infrator às penalidades previstas na Lei nº 3.858, de 3 de novembro de 1980, sem prejuízo das sanções civis e penais cabíveis.

Art. 12. No prazo de 60 dias da publicação desta lei, o Conselho Estadual de

Proteção Ambiental (Cepram), baixada as normas complementares a esta lei.

Art. 13. Esta lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário" (fls. 32-33).

Medida cautelar foi indeferida pelo plenário e vieram as informações das fls. 79-164 e 170-9 que se acham resumidas no parecer da ilustre Procuradora Iduna Weinert, aprovado pelo eminente Procurador-Geral José Paulo Sepúlveda Pertence e mediante cuja transcrição, a partir desse ponto, completo o presente relatório.

"5. Em suas informações o governador do estado contesta a argüição de inconstitucionalidade dos artigos impugnados, da Lei nº 4.386, de 6 de dezembro de 1984, por entender que os mesmos não configuram invasão da competência conferida à União pelo art. 89, inciso XVII, letra *c*, da Constituição Federal, para editar normas gerais de defesa e proteção da saúde, nem da competência para legislar sobre produção e consumo (letra *d*), comércio interestadual (letra *I*) e condições de capacidade para o exercício das profissões liberais e técnico-científico (letra r), representando, antes, o legítimo exercício da competência legislativa que, de forma supletiva, é atribuída aos estados-membros da federação pelo parágrafo único do referido art. 8º constitucional.

6. A Assembléia Legislativa estadual analisa cada uma das impugnações levantadas ao texto legal em causa, partindo, sempre, da premissa de que o estado legislou, no caso, no exercício legítimo da competência supletiva que lhe é conferida pelo art. 8º, parágrafo único da Lei Maior, sem que haja qualquer usurpação da competência conferida à União Federal pelo inciso XVII, do mesmo art. 8º.

7. Improcedem, contudo, as razões expendidas pelos representados, na defesa da legitimidade constitucional da lei estadual impugnada, visto que revelam visão equivocada da posição dos estados-membros no contexto da federação brasileira, bem como errônea interpretação do regime de repartição de competências contido na Constituição Federal.

8. Com efeito, tem-se que o Estado federal, no dizer de Pinto Ferreira, 'é uma organização formada sob a base de uma repartição de competência entre o governo nacional e os governos estaduais, de sorte que a União tenha a supremacia sobre os estados-membros, e estes sejam entidades dotadas de autonomia constitucional perante a mesma União' (*Princípios gerais do direito constitucional moderno*, 5. ed. Ed. Revista dos Tribunais, v. 2, p. 319-320), o que significa dizer, em outras palavras, que embora os estados gozem de elevado grau de *autonomia* dentro da federação, que não se confunde com *soberania*, exercida com exclusividade pela União Federal, tal autonomia acaba sempre onde começa o poder federal, que a ela se sobrepõe em nome da unidade federativa e com apoio em rígido sistema de repartição constitucional de competência.

9. Quanto a este último, tem-se que o legislador constituinte brasileiro, afastada a fórmula clássica do federalismo bipartido, para a inclusão de uma terceira órbita de poder, o municipal, adotou o método segundo o qual a União Federal tem seus poderes rigidamente fixados na Carta Política (art. 8º e demais preceitos esparsos), aos municípios cabe dispor sobre todas as matérias que forem do seu 'peculiar interesse', (art. 15, inciso II), conferindo-se aos estados todos os poderes que, explícita ou implicitamente, não lhes sejam vedados pela Constituição (art. 13, § 1º).

10. Cabem aos estados-membros, por conseguinte, os chamados poderes residuais ou remanescentes, que serão exercidos no contexto da Federação brasileira com respeito à autonomia estadual mas submetidos, sempre, aos interesses maiores da unidade federativa.

11. No que tange ao poder legiferante deferido à União pelo art. 8º, inciso XVII, da Lei Maior, engloba o mesmo três modalidades de competência, identificáveis como *exclusiva, concorrente* e *supletiva* ou *complementar,* esta última expressamente prevista no parágrafo único do artigo em tela, sendo de se citar, como exemplo de competência concorrente, a prevista na letra *q* do inciso XVII, retromencionado, com o que é da competência exclusiva da União legislar sobre todas as matérias que não comportarem -competência concorrente ou supletiva, nos termos da Lei Maior.

12. Pontes de Miranda, ao comentar a competência legislativa supletiva deferida aos estados pelo parágrafo único do art. 8º, constitucional, afirma categoricamente que, no caso, 'o Poder Legislativo central emite o direito que entende fundamental e, num e noutro caso, os estados-membros só suprirão lacunas e deficiências (legislação fundamental, de base)' (*Comentários à Constituição de 1967, com a Emenda nº 1, de 1969,* 2. ed., Ed. Revista dos Tribunais v. 2, p. 169).

13. Nestes termos, forçosa é a conclusão no sentido da inconstitucionalidade dos preceitos indicados, da Lei nº 4.386/84, do estado da Bahia, com as exceções afinal apontadas.

14. Com efeito, verifica-se que, embora a questão relativa à proibição e ao controle do uso e da comercialização de agrotóxicos e outros biocidas não seja objeto de uma única lei federal, a matéria está contida em vários diplomas legais federais, entre os quais o Decreto nº 24.114, de 1934; o Decreto nº 75.583, de 1955; as Leis n.os 4.785 de 1965; 6.138 de 1974; 6.437, de 1977, e várias portarias ministeriais, todos em pleno vigor.

15. Nesses diplomas legais, cujos textos integrais foram juntados à presente representação, encontram-se não apenas a definição do que seja agrotóxico (ou produto fitossanitário), como no art. 2º, da Lei nº 4.785/65, mas, ainda, normas gerais sobre fiscalização, comércio e uso, especificação e caracterização, importação, exportação, fabricação e manipulação de tais produtos no país, inclusive definindo as infrações à legislação sanitária federal e estabelecendo sanções (Lei nº 6.437/77).

16. Assim sendo, não há lacunas ou deficiências na legislação federal que devam ser supridas pelos dispositivos da Lei nº 4.386/84, do estado da Bahia, notando-se, ao revés, que os seus artigos dispõem sobre matéria regulada por leis federais, a cujo respeito estão sujeitos os estados-membros, no uso do poder legiferante supletivo que lhes confere o parágrafo único, do art. 8º, da Constituição Federal e que, ressalte-se, é nenhum, no que tange às letras *l* e *r,* do inciso XVII do referido art. 8º.

17. Por outro lado, a discriminação constante do art. 6º, em favor dos engenheiros agrônomos e médicos veterinários configura manifesta violação ao § 23, do art. 153, da Lei Magna, por restringir o livre exercício da profissão para outras categorias profissionais.

18. Por fim, escapam ao crivo da inconstitucionalidade os preceitos relativos à exigência de cadastramento junto ao órgão local, exceto no que tange ao licenciamento e à fiscalização conferidas, por lei, a órgão federal; os relativos à exigência de receituário agronômico para a venda dos produtos e, ainda, o que submete à legislação federal o controle da rotulagem, por versarem aspectos supletivos.

19. Parecer, em conclusão, por que seja declarada a inconstitucionalidade dos seguintes dispositivos, da Lei nº 4.386, de 6 de dezembro de 1984, do estado da Bahia:

— art. 1º e seu parágrafo único;

— art. 2º, primeira parte, até 11 de fevereiro de 1982;

— art. 3º;

— art. 4.º, *caput;* inciso I, inciso III, exceto a expressão *relatório* técnico; inciso IV; § 1º, parte final, a partir de '(...) sem prejuízo do licenciamento aludido na Lei nº 3.858, de 3 de novembro de 1980'; § 2º; § 3º, parte final, a partir de 'e as normas estabelecidas pelo Conselho Estadual de Proteção Ambiental (Cepram)';

— expressões '(...) engenheiro agrônomo ou médico veterinário (...)' do ar. 6º;

— art. 7º;

— art. 10;

— art. 11 (fls. 183-8).

Distribuam-se cópias aos senhores ministros, de acordo com o art. 172 do Regimento Interno.

VOTO

O Sr. Ministro Octavio Gallotti (Relator): A matéria em apreciação foi motivo de acurado exame deste Tribunal, que se traduziu na acolhida parcial da Representação nº 1.153, do Rio Grande do Sul, sendo relator, para o acórdão, o eminente Ministro Oscar Corrêa. Eis a ementa do julgado:

"Ementa: Representação de inconstitucionalidade da Lei estadual nº 7.747, de 22 de dezembro de 1982, em conjunto com os Decretos nºs 30.787, de 22 de julho de 1982 e 30.811, de 23 de agosto de 1982, todos do estado do Rio Grande do Sul.

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

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 estaduais; 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, na Lei nº 7.747, de 22 de dezembro de 1982: do § 1º do art. 1º; da alínea *a* do § 3º do art. 1º; da parte final da alínea *b* do § 3º do art. 1º: *'obedecendo, no mínimo, às normas e parâmetros* estabelecidos *no anexo I, da presente* lei; da parte final da alínea *c* do § 3º do art. 1º: *'contendo, no mínimo, os dados constantes do anexo II, desta lei*; da alínea *d do § 3º do art. 1º; do § 4º do art. 1º; do art.* 3º — caput; *do art.* 5º (como conseqüência da inconstitucionalidade do Decreto nº 30.787/82); *no art. 7º, a parte final: 'entendendo-se como tais os zootecnistas médicos-veterinários e engenheiros florestais'; o parágrafo único do art. 7º; os Anexos I e II" (DJ* de 25 de outubro de 1985).

A esse precedente somaram-se, na mesma linha, as assentadas referentes às Representações nº 1.241, de São Paulo, nº 1.247, de Mato Grosso do Sul; nº 1.248, de Santa Catarina e nº 1.257, de Sergipe.

Dentro dessa diretriz, sobressai a inconstitucionalidade do art. 1º, e seu parágrafo único, da lei ora impugnada.

A mesma conclusão impõe-se, quanto ao art. 2º, porque, embora as expressões finais, poupadas pela Procuradoria-Geral, contenham exigência inseridas na competência legislativa do Estado (cadastramento de produtos), não são capazes de fazer sentido próprio, se tomadas isoladamente do restante do dispositivo.

O parágrafo único do art. 2º não foi objeto de argüição.

O art. 3º é inconstitucional, por configurar regra de comércio exterior, de competência privativa da União (art. 8º, XVII, *e*, da Constituição), como ressaltado pelo eminente Ministro Djaci Falcão, ao analisar norma semelhante, como relator da Representação nº 1.248.

Para o art. 4º vale a mesma observação tecida em relação ao art. 2º: os incisos resguardados no parecer não têm condições de subsistência autônoma.

Cabe, portanto, também aqui, invocar a lição de Cooley, reproduzida por Lucio Bittencourt e aplicada pelo Presidente Moreira Alves, no julgamento da Representação nº 940, segundo a qual, expressões intimamente vinculadas, conexas, associadas ou dependentes não podem ser o alvo de uma declaração parcial de inconstitucionalidade que as separe uma das outras (*RTJ* 92/1.000)

Os dois primeiros parágrafos do art. 4º receberam parecer pela inconstitucionalidade, mas não estão abrangidos pela representação, que se limita a atacar o *caput* do artigo e, especificamente, o seu § 3º. A motivação do parecer final é relevante, mas sua aceitação incidiria no vício de decisão fora do pedido. Só uma nova representação poderá produzir o resultado almejado.

A regra por último citada (§ 3º do art. 4º), comporta a declaração parcial proposta pelo Ministério Público, porque só a menção às normas estabelecidas pelo Conselho estadual inquina o dispositivo, subsistindo regular a exigência enquanto vinculada à legislação federal.

O art. 5º, e seu parágrafo único não são questionados.

No art. 6º, a indicação das categorias profissionais caracteriza invasão de competência legislativa assegurada à União pela alínea *r* do inciso XVII do art. 8º da Constituição, como tem decidido o Tribunal. O restante do conteúdo do dispositivo não padece do mesmo vício, mas fica sem condições de sustentação, quando suprimidas as expressões que não devem prosperar.

Aqui, como em outros pontos anteriormente abordados, apenas uma nova lei local, restrita aos limites da competência do estado, poderá fazer com que esta se exercite em relação aos tópicos substancialmente válidos, mas que ficaram prejudicados por não ser possível dissociá-los das expressões consideradas inaceitáveis.

O art. 7º é inconstitucional, segundo o critério assentado nos precedentes apreciados pela Corte, o mesmo sucedendo em relação aos arts. 10 e 11 (os arts. 8º, 9º, 12 e 13 não são matéria de argüição).

Ante o exposto, julgo procedente, em parte, a representação, para declarar inconstitucionais, na Lei nº 4.386, de 6 de dezembro de 1984, do estado da Bahia, o art. 1º e seu parágrafo único, o art. 2º, o art. 3º, o art. 4º e seu § 3º, parte final: "e as normas estabelecidas pelo Conselho Estadual de Produção Ambiental (Cepram)", art. 6º, art. 7º, art. 10 e art. 11.

EXTRATO DA ATA

Rp nº 1.242-5-BA — Rel.: Ministro Octavio Gallotti. Rpte.: Procurador-Geral da República. Repdo.: Governador e Assembléia Legislativa do Estado da Bahia.

Decisão: julgou-se procedente, em parte, a representação e declarou-se a inconstitucionalidade do art. 1º e seu pargrafo único, do art. 2º; do art. 3º; do art. 4º e seu § 3º parte final: *"e as normas estabelecidas pelo Conselho Estadual de Proteção Ambiental — Cepram"*, do art. 6º; do art. 7º; do art. 10 e art. 11 da Lei nº 4.386, de 6 de dezembro de 1984, do es-

tado da Bahia. Decisão unânime. Votou o me. Votou o Presidente. Plenário, 8.5.86.

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

Procurador-Geral da República, substituto, Dr. Aristides Junqueira Alvarenga.