

12/02/2015

PLENÁRIO

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.813 RIO GRANDE DO SUL

VOTO

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (RELATOR):

O objeto da presente ação direta é a íntegra da Lei estadual nº 12.427/2006, que, em essência, conforme se infere de seu art. 1º, *“proíbe a comercialização, a estocagem e o trânsito de arroz, trigo, feijão, cebola, cevada e aveia e seus derivados importados de outros países, para consumo e comercialização no Estado do Rio Grande do Sul, que não tenham sido submetidos à análise de resíduos químicos de agrotóxicos ou de princípios ativos usados, também, na industrialização dos referidos produtos”*.

Sustenta o Ministério Público Federal que a lei estadual impugnada, ao proibir a comercialização, a estocagem e o trânsito dos produtos que menciona, quando provenientes do exterior, viola, a um só tempo, os incisos V e XII do art. 24 – que tratam da competência concorrente dos Estados e da União Federal para legislar sobre *“produção e consumo”* (inciso V) e sobre *“previdência social, proteção e defesa saúde”* (inciso XII) – e o inciso VIII do art. 22 da Constituição Federal, que trata da competência privativa da União para legislar sobre *“comércio exterior e interestadual”*.

Desde logo, deve ser rejeitada a preliminar de não cabimento da ação direta. Ao contrário do que sustentou a Assembleia Legislativa, em suas informações, a ofensa à Constituição apontada é direta e não reflexa, pois **o que está em jogo é a possível invasão de competência legislativa da União**, tanto em hipótese de competência privativa (CF, art. 22, inciso VIII), quanto em caso de competência concorrente com os Estados-membros (CF, art. 24, incisos V e XII). Não se trata, portanto, de mera afronta à legislação federal. Nesse sentido é a jurisprudência deste Tribunal, **in verbis**:

“ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 14.861/05, DO ESTADO DO PARANÁ. INFORMAÇÃO QUANTO À PRESENÇA DE ORGANISMOS GENETICAMENTE MODIFICADOS EM ALIMENTOS E

INGREDIENTES ALIMENTARES DESTINADOS AO CONSUMO HUMANO E ANIMAL. LEI FEDERAL 11.105/05 E DECRETOS 4.680/03 E 5.591/05. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE PARA DISPOR SOBRE PRODUÇÃO, CONSUMO E PROTEÇÃO E DEFESA DA SAÚDE. ART. 24, V E XII, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. ESTABELECIMENTO DE NORMAS GERAIS PELA UNIÃO E COMPETÊNCIA SUPLEMENTAR DOS ESTADOS. 1. **Preliminar de ofensa reflexa afastada, uma vez que a despeito da constatação, pelo Tribunal, da existência de normas federais tratando da mesma temática, está o exame na ação adstrito à eventual e direta ofensa, pela lei atacada, das regras constitucionais de repartição da competência legislativa. Precedente: ADI 2.535-MC, rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ 21.11.03.** 2. Seja dispor sobre consumo (CF, art. 24, V), seja sobre proteção e defesa da saúde (CF, art. 24, XII), busca o Diploma estadual impugnado inaugurar regulamentação paralela e explicitamente contraposta à legislação federal vigente. 3. Ocorrência de substituição - e não suplementação - das regras que cuidam das exigências, procedimentos e penalidades relativos à rotulagem informativa de produtos transgênicos por norma estadual que dispôs sobre o tema de maneira igualmente abrangente. Extrapolação, pelo legislador estadual, da autorização constitucional voltada para o preenchimento de lacunas acaso verificadas na legislação federal. Precedente: ADI 3.035, rel. Min. Gilmar Mendes, DJ 14.10.05. 4. Declaração de inconstitucionalidade consequencial ou por arrastamento de decreto regulamentar superveniente em razão da relação de dependência entre sua validade e a legitimidade constitucional da lei objeto da ação. Precedentes: ADI 437-QO, rel. Min. Celso de Mello, DJ 19.02.93 e ADI 173-MC, rel. Min. Moreira Alves, DJ 27.04.90. 5. Ação direta cujo pedido formulado se julga procedente” (ADI nº 3.645, rel. Ministra **Ellen Gracie**, DJ de 1º/9/2006).

No mérito, conforme se infere da Exposição de Motivos da Lei

ADI 3813 / RS

Estadual nº 12.427/2006, a proibição em questão tem um objetivo claro: evitar que a população gaúcha consuma produtos contaminados por agrotóxicos que, pela legislação federal, são de uso proibido no país, por serem nocivos à saúde, mas que teriam uso regular na Argentina e no Uruguai. Confira-se o seguinte trecho:

“A presente proposta propõe que sejam realizadas análises de resíduos químicos de produtos agrotóxicos e fungicidas, conforme listagem abaixo, existentes no arroz e trigo que estão entrando pelas nossas fronteiras, face a tais produtos estarem sendo utilizados em larga escala nas lavouras da Argentina e do Uruguai:

Agribac – S 20PM, Agri-Met 60, Agrizim Flow, Altfatak, Bucaner, Byspyriné, Capinex 290 SC, Capinex 50, Cibelcol, Cibencarb, Clomatec 48 CE, Clomazone 480, Colt, Command EC, Cyperex, Daminé 60, Exocet 35 CS, Exocet 50 PM, Flight-Control, Fruetif V, Fundazol 50, Glifotec, Halley, Herbax 4E Y Pron 48 EC, Herbex, Herbidown, Hyspry, Improsate, Ipetec 40 CE, Kayak, Liberty, Londax, Mist-Control, Nonit, Oncol 40 CE, hyto Zinco 144, Propagri 480 CE, Punch 40 EC, Quinclotec 290 SC, Quinclotec 50 PM, Rango, Rango 480, Ritiram Carb, Surf-AC, Taspá, Tebutec 250 CS, Tiofamil 70 PM, Twister 25 C e Whip Super.

Salienta-se que nossa legislação não permite o uso de tais produtos no território nacional, pois alguns princípios ativos não são liberados no Brasil, existindo outros com concentrações e diluentes, também, proibidos, por representarem grande risco à saúde humana, face à suspeita de presença de toxinas no arroz importado industrializado.

De igual forma, sabe-se que o beneficiamento não elimina as toxinas no arroz já elaborado, vez que as mesmas não são desnaturadas e as condições de longa armazenagem de arroz em casca, nos países vizinhos, não conhecidas e precárias, podem ocasionar contaminação de fungos que dão origem às aludidas toxinas.

De outra forma, temos conhecimento que agroquímicos,

ADI 3813 / RS

exemplificados acima, usados em lavouras de arroz no Uruguai e/ou Argentina não possuem registro junto aos órgãos ministeriais brasileiros (...)” (fls. 46-47).

Em que pese a relevância das preocupações do Poder Legislativo gaúcho, a Lei, conforme se verifica de sua Exposição de Motivos, não esconde o **propósito de criar requisitos especiais ao ingresso naquele Estado de produtos agrícolas provindos do exterior**, especialmente do Uruguai e da Argentina. Ao fazê-lo, a lei, por consequência lógica, restringe a entrada desses produtos não apenas no Rio Grande do Sul, mas em todo o país, ao menos quando através das suas fronteiras.

Conforme salientado pela Advocacia-Geral da União em memorial:

“Ao editar essa noma, o Estado do Rio Grande do Sul passou a adotar uma legislação peculiar referente aos procedimentos que devem ser adotados, quando da importação de mercadorias, atentando, por consequência, contra importante princípio de direito comercial internacional, cuja orientação é no sentido de não se imporem exigências, a produtos estrangeiros, que não sejam similares àquelas utilizadas no âmbito nacional, sob pena de caracterizar injusta discriminação.

Dessa forma, verifica-se que a postura do legislador estadual não apenas ofendeu as normas referentes à competência privativa da União, como também tem causado um grande constrangimento para a República Federativa do Brasil, no comércio mundial, notadamente no tocante aos países do Mercosul.

Consoante aponta a Nota Técnica nº 01/2006-LRB/SGCT/GAB, anexada aos autos pelo requerente, ‘o Ministério das Relações Exteriores do Brasil, em nota, já manifestou preocupação com os transtornos que a Lei nº 12.427 vem causando na região de fronteira entre os dois países. (...) Teme-se que, com tais disposições, as relações comerciais do Brasil com os demais países do Mercosul e de todo o mundo venham a ficar comprometidos, sujeitando o país a sanções

internacionais (painéis e denúncias no âmbito da OMC e Mercosul, por exemplo)' - grifou-se."

Com efeito, **compete à União a definição dos requisitos para o ingresso de produtos estrangeiros no país, visto tratar-se de típica questão de "comércio exterior"** (CF, art. 22, inciso VIII), expressão esta que compreende, segundo **José Afonso da Silva**, "*as operações mercantis de importação de produtos estrangeiros e a exportação, para o Exterior, de produtos nacionais ou nacionalizados, que são fatos geradores dos respectivos impostos, de competência igualmente da União (art. 153, I e II)*" (**Comentário Contextual à Constituição**. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 267).

Seria claramente inconveniente que, em uma Federação, cada Estado-membro pudesse dispor, como bem lhe aprouvesse, sobre uma particular política de comércio exterior, ou interestadual, definindo quais os produtos e as respectivas condições para o ingresso em seu território. Avulta, como bem salienta **Ives Gandra Martins**, um "*peculiar interesse federal*", o qual justifica seja a matéria regulada pela União, de sorte a permitir a "*uniformidade do fluir das operações dos agentes econômicos em ambos os comércios, que transcendem às barreiras da Nação e dos Estados*" (**Comentários à Constituição do Brasil**, 2 ed., São Paulo: Saraiva, 2001. v. 3, Tomo I, p. 305).

Também a jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal tem sido firme em casos semelhantes, afastando, por violação ao art. 22, inciso VIII, da Constituição, as leis estaduais que constituam entraves ao ingresso ou à saída de produtos dos Estados da Federação, provenham eles do exterior ou não. Nessa linha, o Tribunal julgou inconstitucional a Lei do Estado de Mato Grosso que impedia a saída de madeira em toras (ADI nº 280, rel. Ministro **Francisco Rezek**, DJ de 17/6/1994); a Lei do Estado de São Paulo que proibia a importação, a extração, o beneficiamento, a comercialização, a fabricação e a instalação de produtos contendo qualquer tipo de amianto (ADI nº 2.656, rel. Ministro **Maurício Corrêa**, DJ de 1º/8/2003); e a Lei do Estado do Paraná que vedava o cultivo, a manipulação, a importação, a industrialização e a comercialização de organismos geneticamente modificados (ADI nº 3.035, rel. Ministro **Gilmar Mendes**, DJ de 14/10/2005).

ADI 3813 / RS

De tal sorte, tendo a Lei estadual nº 12.452/2006 definido requisitos próprios e específicos para o ingresso de produtos estrangeiros no Estado do Rio Grande do Sul, **invadiu ela, indubitavelmente, competência legislativa privativa outorgada à União, pelo art. 22, inciso VIII, da Constituição.**

É evidente, por outro lado, que não seria possível compreender a matéria como pertencente ao âmbito legislativo concorrente dos Estados-membros, sob o argumento de tratar-se de legislação concernente à proteção da saúde dos consumidores (CF, art. 24, incisos V e XII, §§ 1º e 2º).

Primeiramente, porque, se é verdade que a questão toca, sob certo ponto de vista, em temas de competência concorrente (consumo e proteção à saúde), **predominam, na hipótese, os limites da competência privativa da União para legislar sobre comércio exterior e interestadual.** Como explicita Fernanda Dias Menezes de Almeida:

“Caso interessante de conflito de competência legislativa pode surgir quando matéria objeto de competência legislativa privativa de determinada esfera de poder também se possa interpretar como sendo objeto de competência legislativa concorrente.

(...) **em hipóteses do gênero parece-nos que devam prevalecer as determinações emanadas do titular da competência legislativa privativa.**

Como já frisamos em outro tópico, **quando o constituinte, não obstante conscientizado da importância de uma maior descentralização e colaboração entre os entes federativos, defere privativamente a um deles competência para normatizar determinada matéria, é porque haverá razões suficientes para a concentração da competência.”** (Competências na Constituição de 1988. 3 ed. São Paulo: Atlas, 2005. p. 159/160).

Em segundo lugar, porque, ainda que não se tratasse de assunto de competência privativa, há legislação federal sobre o tema (Lei Federal nº

ADI 3813 / RS

7.802/1989 e Decreto nº 4.074/2002), atribuindo aos Ministérios da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e da Saúde a competência para “*monitorar os resíduos de agrotóxicos e afins em produtos de origem vegetal*” (art. 3º, Decreto nº 4.074/2002), contrariamente, portanto, às disposições da lei ora impugnada.

Devo ressaltar, ainda, que o caso é distinto daquele da ADI nº 3.937-MC, rel. Min. **Marco Aurélio**, DJe de 10/10/08, no qual, por maioria de votos, este Supremo Tribunal Federal indeferiu a medida cautelar para suspender a eficácia de lei do Estado de São Paulo que vedava o comércio de produtos contendo quaisquer tipos de amianto ou asbesto.

Naquela oportunidade, a maioria decidiu superar, ainda que em sede cautelar, o entendimento anteriormente consagrado – que dava pela inconstitucionalidade formal das leis estaduais que restringiam o uso de quaisquer variedades de amianto (cf. ADI nº 2.656, rel. Min. **Maurício Corrêa**, DJ de 1º/8/2003) –, levando em consideração a excepcionalidade da hipótese. Todavia, no caso do amianto, há um consenso internacional quanto à sua nocividade e acerca da existência de materiais alternativos economicamente viáveis, o que ficou expresso na Convenção OIT nº 162, devidamente internalizada pelo Decreto nº 126/91. O Ministro **Eros Grau**, em seu voto, chegou mesmo a sustentar a inconstitucionalidade da Lei Federal nº 9.055/95, por ela permitir a industrialização e comercialização do amianto da variedade crisotila.

Não é o que ocorre na presente hipótese, em que a norma impugnada não altera a relação dos agrotóxicos permitidos, para o que remete à legislação federal. O que ela faz é **criar um certificado estadual para os produtos agrícolas, de modo a permitir que as próprias autoridades estaduais fiscalizem a existência de resíduos de agrotóxicos, invadindo competência que é própria das autoridades federais dos Ministérios da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e da Saúde.**

Ao fazê-lo, a lei estadual criou embaraços indevidos ao comércio exterior e estadual, restringindo a circulação dos produtos agrícolas que menciona e, por isso, a meu ver, é inconstitucional.

ADI 3813 / RS

Assim sendo, reconhecida a inconstitucionalidade das restrições impostas à comercialização, à estocagem e ao trânsito de determinados produtos agrícolas, restrições estas concentradas no *caput* do art. 1º da Lei nº 12.427/2006, deve ser, por consequência, declarada a inconstitucionalidade dos demais artigos do mencionado diploma legal, o qual, aliás, foi impugnado na íntegra pelo Procurador-Geral da República. Isso porque, de resto, a Lei estadual limita-se a veicular normas que somente servem para instrumentalizar a aplicação das proibições contidas no *caput* de seu art. 1º, definindo os agrotóxicos “conforme a legislação federal” (art. 1º, §1º), prevendo a apresentação de “certificado ou laudo técnico” (art. 1º, §2º e art. 2º parágrafo único) e determinando a pesagem de veículos “transportando os produtos aos quais se refere o art. 1º desta Lei” (art. 2º).

Ante o exposto, em virtude da inconstitucionalidade formal, por invasão de competência legislativa privativa da União (CF, art. 22, inciso VIII), voto pela procedência da presente ação direta para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 12.427/2006 do Estado do Rio Grande do Sul.

É como voto.