



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

Secretaria Geral Parlamentar
Secretaria de Documentação
Equipe de Documentação do Legislativo

PARECER Nº 723/2020 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE PROJETO DE LEI Nº 0406/18

Trata-se de projeto de lei, de autoria do Nobre Vereador Toninho Vespoli, que proíbe o uso e a comercialização de agrotóxicos que contenham os princípios ativos que especifica no Município de São Paulo.

De acordo com a justificativa, desde 2008 o Brasil é líder mundial no consumo de agrotóxicos, sendo que cerca de 20% dos pesticidas fabricados no mundo são consumidos em nosso país e muitos deles já foram banidos em boa parte do mundo, por serem extremamente prejudiciais à saúde e ao meio ambiente. Ainda de acordo com a justificativa, os agrotóxicos com os componentes que se pretende proibir são substâncias há tempos banidas nas lavouras das nações desenvolvidas, sendo que alguns foram também banidos na Índia, China, Costa do Marfim, Indonésia, Kuwait e Sri Lanka, demonstrando a periculosidade destes produtos químicos.

Não obstante a inegável relevância da matéria em seu mérito e o elogioso propósito de seu autor, sob o aspecto estritamente jurídico, o projeto não reúne condições para prosseguir em tramitação, consoante será demonstrado.

Preliminarmente, é preciso consignar que o Município possui competência para legislar sobre proteção do meio ambiente e sobre saúde pública, de forma a suplementar a legislação federal e estadual, nos termos dos artigos 24, VI e XII c/c 30, II, da Constituição Federal. Referendando tal competência, o Supremo Tribunal Federal fixou em sede de repercussão geral o seguinte entendimento:

O Município é competente para legislar sobre o meio ambiente com a União e o Estado, no limite do seu interesse local e desde que tal regramento seja harmônico com a disciplina estabelecida pelos demais entes federados (art. 24, VI, c/c 30, I e II, da Constituição Federal. (STF. RE 586.224. Repercussão geral. Tema 145. J.09.03.2015, destaques nossos).

Em relação à matéria versada no projeto (uso e comercialização de agrotóxicos) encontra-se em vigor a Lei Federal nº 7.802/89, que dispõe sobre a pesquisa, a experimentação, a produção, a embalagem e a rotulagem, o transporte, o armazenamento, a comercialização, a propaganda comercial, a utilização, a importação, a exportação, o destino final dos resíduos e embalagens, o registro, a classificação, o controle, a inspeção e a fiscalização de agrotóxicos, seus componentes e afins.

De acordo com o art. 3º da referida lei, cabe aos órgãos federais responsáveis pelos setores da saúde, do meio ambiente e da agricultura, estabelecer diretrizes para o registro em órgão federal dos agrotóxicos, seus componentes e afins, sendo que nos termos do § 6º do citado dispositivo, fica proibido o registro de agrotóxicos, seus componentes e afins que revelem características carcinogênicas e causem danos ao meio ambiente, dentre outras vedações.

Nesta linha, o art. 9º do mesmo diploma legal prevê a competência da União para legislar sobre a produção, registro, comércio interestadual, exportação, importação, transporte, classificação e controle tecnológico e toxicológico (inciso I); bem como para analisar os produtos agrotóxicos, seus componentes e afins, nacionais e importados (inciso III).

Por oportuno, mencione-se que em relação aos organoclorados, cujo uso e comercialização o projeto em análise pretende proibir, o art. 20, parágrafo único estabeleceu, à época da edição da lei, a necessidade de imediata reavaliação de registro ("Aos titulares do

registro de produtos agrotóxicos que têm como componentes os organoclorados será exigida imediata reavaliação de seu registro, nos termos desta Lei").

Observe-se que especificamente no que tange a medidas que podem ser adotadas visando conter o uso de agrotóxicos passíveis de causar sérios danos à saúde e ao meio ambiente, a Lei nº 7.802/89 prevê a possibilidade de cancelamento ou impugnação do registro do produto nos seguintes termos:

Art. 5º Possuem legitimidade para requerer o cancelamento ou a impugnação, em nome próprio, do registro de agrotóxicos e afins, arguindo prejuízos ao meio ambiente, à saúde humana e dos animais:

I - entidades de classe, representativas de profissões ligadas ao setor;

II - partidos políticos, com representação no Congresso Nacional;

III - entidades legalmente constituídas para defesa dos interesses difusos relacionados à proteção do consumidor, do meio ambiente e dos recursos naturais.

§ 1º Para efeito de registro e pedido de cancelamento ou impugnação de agrotóxicos e afins, todas as informações toxicológicas de contaminação ambiental e comportamento genético, bem como os efeitos no mecanismo hormonal, são de responsabilidade do estabelecimento registrante ou da entidade impugnante e devem proceder de laboratórios nacionais ou internacionais.

§ 2º A regulamentação desta Lei estabelecerá condições para o processo de impugnação ou cancelamento do registro, determinando que o prazo de tramitação não exceda 90 (noventa) dias e que os resultados apurados sejam publicados.

§ 3º Protocolado o pedido de registro, será publicado no Diário Oficial da União um resumo do mesmo.

Cumprе ressaltar que o Decreto Federal nº 4.074/02, ao regulamentar a Lei nº 7.802/89, estabeleceu que cabe aos Ministérios da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Saúde e do Meio Ambiente, no âmbito de suas respectivas áreas de competências, "promover a reavaliação de registro de agrotóxicos, seus componentes e afins quando surgirem indícios da ocorrência de riscos que desaconselhem o uso de produtos registrados ou quando o País for alertado nesse sentido, por organizações internacionais responsáveis pela saúde, alimentação ou meio ambiente, das quais o Brasil seja membro integrante ou signatário de acordos" (art. 2º, inciso VI), bem como "avaliar pedidos de cancelamento ou de impugnação de registro de agrotóxicos, seus componentes e afins" (art. 2º, inciso VII).

Pelo até aqui exposto, verifica-se que em nosso ordenamento jurídico a competência para avaliar a periculosidade e a conveniência de se conceder o registro aos produtos agrotóxicos pertence à União. São os órgãos federais os responsáveis por sopesar as implicações ambientais e de saúde pública envolvidas na matéria, inclusive acompanhando o desenvolvimento científico para eventualmente cancelar o registro de produtos cujos riscos de utilização não devam mais ser tolerados.

Desta forma, decidir sobre a aceitação ou não da presença de determinadas substâncias nos agrotóxicos é atribuição dos órgãos federais, que, consoante demonstrado, tem a responsabilidade legal de não conceder o registro, dentre outros, a produtos causadores de danos à saúde e ao meio ambiente, conforme art. 3º, § 6º, da Lei nº 7.802/89, abaixo transcrito:

Art. 3º Os agrotóxicos, seus componentes e afins, de acordo com definição do art. 2º desta Lei, só poderão ser produzidos, exportados, importados, comercializados e utilizados, se previamente registrados em órgão federal, de acordo com as diretrizes e exigências dos órgãos federais responsáveis pelos setores da saúde, do meio ambiente e da agricultura.

...

§ 6º Fica proibido o registro de agrotóxicos, seus componentes e afins:

a) para os quais o Brasil não disponha de métodos para desativação de seus componentes, de modo a impedir que os seus resíduos remanescentes provoquem riscos ao meio ambiente e à saúde pública;

- b) para os quais não haja antídoto ou tratamento eficaz no Brasil;
- c) que revelem características teratogênicas, carcinogênicas ou mutagênicas, de acordo com os resultados atualizados de experiências da comunidade científica;
- d) que provoquem distúrbios hormonais, danos ao aparelho reprodutor, de acordo com procedimentos e experiências atualizadas na comunidade científica;
- e) que se revelem mais perigosos para o homem do que os testes de laboratório, com animais, tenham podido demonstrar, segundo critérios técnicos e científicos atualizados;
- f) cujas características causem danos ao meio ambiente. (destaques nossos)

Infelizmente, o debate acerca da vedação ao uso de determinados produtos agrotóxicos não é novo e encontramos leis municipais com tal conteúdo. Todavia, o posicionamento do Judiciário tem sido no sentido de invalidar tais previsões exatamente por colidirem com a legislação federal, consoante ilustram os arestos abaixo reproduzidos:

CONSTITUCIONAL. MEIO AMBIENTE. LEGISLAÇÃO SUPLETIVA. POSSIBILIDADE.

Atribuindo, a Constituição Federal, a competência comum à União, aos Estados e aos Municípios para proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas, cabe, aos Municípios, legislar supletivamente sobre a proteção ambiental, na esfera do interesse estritamente local.

A legislação municipal, contudo, deve se restringir a atender às características próprias do território em que as questões ambientais, por suas particularidades, não contem com o disciplinamento consignado na lei federal ou estadual. A legislação supletiva, como é cediço, não pode ineficacizar os efeitos da lei que pretende complementar.

Uma vez autorizada pela União e deferido o registro do produto, perante o Ministério competente, é defeso aos municípios vedar, nos respectivos territórios, o uso e o armazenamento de substâncias agrotóxicas, extrapolando o poder de suplementar, em desobediência à lei federal.

A proibição de uso e armazenamento, por decreto e em todo o município constitui desafeição à lei federal e ao princípio da livre iniciativa, campo em que as limitações administrativas não de corresponder às justas exigências do interesse público que as motiva, sem o aniquilamento das atividades reguladas.

Recurso conhecido e improvido. Decisão indiscrepante. (STJ, REsp. 29.299-6/RS, j. 28/09/94, destaques nossos)

Trata-se de recurso extraordinário interposto contra acórdão assim ementado: "REEXAME NECESSÁRIO. MANDADO DE SEGURANÇA PREVENTIVO. LEI DE EFEITOS CONCRETOS. LESÃO PERENE. NÃO APLICAÇÃO DO ART. 18 DA LEI Nº 1533/51. LEI MUNICIPAL DE EFEITOS CONCRETOS. INCONSTITUCIONALIDADE. 1. Muito embora a lei date de 1998 seus efeitos são concretos a proibir, diariamente, o uso e comercialização do agrotóxico. 2. Assim, perene a possibilidade de lesão a direito líquido e certo, o que autoriza a propositura de mandado de segurança preventivo, sob o qual não incide a regra do Art. 18, Lei nº 1533/51. 3. O herbicida 2.4-D encontra-se devidamente registrado no Ministério da Agricultura com utilização liberada para todo o território nacional, conforme informou a prova dos autos. 4. Assim, apresenta-se flagrante a inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 178/1998, do Município de Iracema do Oeste, a qual restringiu o uso do aludido herbicida, por ofensa ao art. 24 da Constituição Federal -competência legislativa, assim como por inadequação aos incisos I e II do artigo 30, que tratam da competência municipal para assuntos de interesse local, assim como para suplementação de legislações estaduais e federais. 5. Precedentes do STJ. Sentença mantida em sede de Reexame Necessário" (fls. 373-374).

...

A pretensão recursal não merece acolhida.

Conforme se verifica na inicial, o mandado de segurança foi impetrado para que o Prefeito do Município de Iracema do Oeste abstenha-se de aplicar qualquer sanção devido ao uso do herbicida com princípio ativo 2.4-D.

O art. 23 da Constituição, trata das hipóteses de competência legislativa comum à União, aos Estados, ao Distrito Federal e ao Município, ao passo que o art. 24, da mesma Carta, versa sobre competência legislativa concorrente à União, aos Estados e ao Distrito Federal.

Embora o Município detenha competência comum para tratar da proteção ao meio ambiente, não lhe é assegurado legislar sobre tal tema, conforme se depreende dos arts. 23, VI e 24, VI, da Lei Maior, salvo no exercício da competência legislativa suplementar, nos termos do art. 30, I e II, da mesma Carta. Ou seja, conquanto o Município possa suplementar a legislação federal e a estadual no que couber (interesse local), não lhe é permitido restringir ou ampliar aquilo que foi estabelecido nas normas editadas pelos demais entes, sob pena de violação do próprio princípio federativo.

Isso posto, nego seguimento ao recurso (art. 21, § 1º, do RISTF). (STF, RE 605.711, Relator Ministro Ricardo Lewandowski, j. 04/05/17, destaques nossos)

Trata-se de recurso extraordinário cujo objeto é acórdão do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, que manteve decisão de primeira instância que concedeu mandado de segurança, declarando inconstitucional a Lei municipal nº 1.100/1997, que restringe o uso de herbicidas.

...

O recurso não deve ser provido, uma vez que as razões aduzidas pela parte recorrente conflitam com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

...

Na linha desse entendimento, o Tribunal de origem considerou inconstitucional a lei ora questionada, uma vez que não observa a legislação federal e estadual sobre o tema. Confira-se trecho do julgado:

"Ora, a matéria atinente à produção e controle do teor toxicológico dos agrotóxicos encontra-se regulada pela Lei Federal nº 7.802/89 e pela Lei Estadual nº 7.827/83, estando condicionada a sua utilização, em território nacional, ao prévio registro no órgão federal competente, conforme determina o Decreto nº 89.818/90.

No caso em tela, tem-se que o herbicida 2.4-D encontra-se devidamente registrado e licenciado tanto no âmbito federal como no estadual, indicando, assim, que foram cumpridas as recomendações contidas naquela legislação.

Se assim é, não há negar que a lei municipal ora questionada, ao restringir a utilização do indigitado herbicida, afrontou a legislação federal que rege a matéria, não podendo ser considerada como de caráter suplementar, além do que inviabilizou a própria atividade da impetrante."

Nessa linha e tratando de controvérsia análoga ao dos autos, vejam-se: ARE 930.407, Rel. Min Dias Toffoli; RE 598.945, Rel. Min. Marco Aurélio; e RE 633.840, Rel.^a Min.^a Cármen Lúcia.

Diante do exposto, com base no art. 21, § 1º, do RI/STF, nego seguimento ao recurso. (STF, RE 686.919, Relator Ministro Luís Roberto Barroso, j. 27/09/16, destaques nossos)

Ante todo o exposto, somos PELA ILEGALIDADE sem prejuízo do prosseguimento deste projeto na hipótese de recurso provido pelo Plenário desta Casa, nos termos do art. 79 do Regimento Interno.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, em 19/08/2020.

João Jorge (PSDB) - Presidente

Caio Miranda Carneiro (DEM) - Relator

Celso Jatene (PL)

Cláudio Fonseca (CIDADANIA)

George Hato (MDB)

Reis (PT) - Contrário

Rinaldi Digilio (PSL)
Rute Costa (PSDB)
Sandra Tadeu (DEM)

Este texto não substitui o publicado no Diário Oficial da Cidade em 20/08/2020, p. 101

Para informações sobre o projeto referente a este documento, visite o site www.saopaulo.sp.leg.br.