

# PROCURADORES DA REPÚBLICA

ANO IV - Nº 43 - NOVEMBRO - 2001

## AGROTÓXICOS E MEIO AMBIENTE



A SOBERANIA ESTATAL SOB O PRISMA DO ORDENAMENTO JURÍDICO,  
UMA PRIMEIRA APROXIMAÇÃO

A DIVULGAÇÃO DO PROCEDIMENTO INVESTIGATÓRIO: ALCANCE CRIMINAL?  
UMA CORTE CONSTITUCIONAL PARA O BRASIL

O INÍCIO DA EXECUÇÃO E A CONSUMAÇÃO NOS CRIMES CONTRA A  
PESCA - UMA INTERPRETAÇÃO DO ARTIGO 36 DA LEI 9.605/98

CIDADANIA, ACESSO À JUSTIÇA E REALIZAÇÃO DA IGUALDADE

EXERCÍCIO DAS FUNÇÕES ELEITORAIS: CUMPRIMENTO DAS DIRETRIZES DO TSE

BOLETIM DOS  
PROCURADORES DA REPÚBLICA  
ANO IV - Nº 43 - NOVEMBRO 2001

**Conselho Editorial:** Aloísio Firmo, Elizabeth Kablukow Bonora Peinado, Luiza Cristina Fonseca Frischeisen, Maria Helena Nogueira de Paula, Paula Bajer Fernandes Martins da Costa, Odim Brandão Ferreira e Rosângela Pofahl Batista.

**Fundação Procurador Pedro Jorge de Melo e Silva:**  
**Conselho Curador:** Consuelo Yatsuda Moromizato Yoshida, Flávio Paixão de Moura Júnior, Inês Virgínia Prado Soares, Márcia Noll Barboza, Marco Túlio de Oliveira, Marcos Antônio da Silva Costa e Silva e Newton Pena.

**Diretoria Executiva:** Antonio Carlos Fonseca, Denise Vince Túlio e José Leovegildo Oliveira de Moraes.

**Associação Nacional dos Procuradores da República:**

**Presidente:** Carlos Frederico Santos

**Vice-Presidente:** Valquíria Oliveira Quixadá Nunes

**Diretores:** Alcides Alberto Munhoz da Cunha, Carlos Augusto da Silva Cazarré, Delson Lyra da Fonseca, Elton Venturi, José Adércio Leite Sampaio, Mauricio Gotardo Gerum, Nicolao Dino de C. e Costa Neto, Nívio de Freitas Silva Filho, Robério Nunes dos Anjos Filho e Rose Santa Rosa.

**Revisão:** Luiza Cristina Fonseca Frischeisen e Paula Bajer Fernandes Martins da Costa

**Diagramação, Impressão e Distribuição:**

Artchip Editora Ltda.: (11) 5044-7679 - 5041-8899

www.artchip.com.br - artchip@terra.com.br

**Capa:** Fábio Lyrio

**Tiragem:** 2.500 - Distribuição gratuita

Os artigos são de inteira  
responsabilidade de seus autores.

Na Internet:  
www.anpr.org.br

## Sumário

### A SOBERANIA ESTATAL SOB O PRISMA DO ORDENAMENTO JURÍDICO, UMA PRIMEIRA APROXIMAÇÃO

*Álvaro Mariano da Penha*

Advogado/PE ..... 3

### A DIVULGAÇÃO DO PROCEDIMENTO INVESTIGATÓRIO: ALCANCE CRIMINAL?

*Claudio Fonteles*

Subprocurador Geral da República ..... 7

### UMA CORTE CONSTITUCIONAL PARA O BRASIL

*Prof. Dalmo de Abreu Dallari*..... 8

### O INÍCIO DA EXECUÇÃO E A CONSUMAÇÃO NOS CRIMES CONTRA A PESCA – UMA INTERPRETAÇÃO DO ARTIGO 36 DA LEI 9.605/98

*Júnior A. Tagliapietra*

Analista Administrativo na PRM/

Presidente Prudente/SP ..... 12

### CIDADANIA, ACESSO À JUSTIÇA E REALIZAÇÃO DA IGUALDADE

*Luiza Cristina Fonseca Frischeisen*

PRR/3ª Região ..... 15

### AGROTÓXICOS E MEIO AMBIENTE

*Paulo Afonso Brum Vaz*

Desembargador Federal do TRF da 4ª Região ... 16

### EXERCÍCIO DAS FUNÇÕES ELEITORAIS: CUMPRIMENTO DAS DIRETRIZES DO TSE

*Ricardo Santos Portugal*

Procurador Regional Eleitoral/RJ ..... 29

## BOLETIM DOS PROCURADORES DA REPÚBLICA ISSN Nº 1519-3802

O código ISSN (International Standard Serial Number) é um número que identifica o título de uma publicação seriada, tornando-o único e definitivo. Possibilita um método eficaz e simples na identificação rápida da publicação, organização de acervos, serviço de indexação e resumos, serviços de aquisição bibliográfica etc.

# A SOBERANIA ESTATAL SOB O PRISMA DO ORDENAMENTO JURÍDICO, UMA PRIMEIRA APROXIMAÇÃO

Álvaro Mariano da Penha  
Advogado/PE

## 1 – Introdução

*“O conceito de soberania não foi descoberto em gabinete de sábios estranhos ao mundo, ele deve sua existência a forças muito poderosas, cujas lutas formam o conteúdo de séculos inteiros”.*

Georg Jellinek

Este trabalho destina-se a abordar a soberania do Estado a partir de uma visão jurídico-política, ressaltando aspectos da etimologia do termo, da evolução histórica do seu conceito, das diferentes teorias a respeito do fenômeno, dando destaque a pontos de discussão atual sobre o tema.

Ciente da impossibilidade de tudo abarcar sobre assunto tão controverso, a eleição dos aspectos de abordagem prendeu-se à capacidade de estes revelarem a importância do tema, suscitarem pontos de vista discordantes, proporcionarem discussões que se processam de há muito e de outras que atualmente se colocam. Cada item de abordagem encontra-se subdividido em subitens que, em conjunto, visam a um concatenamento lógico das idéias, que por vezes em nada coincidem.

A nortejar todo o desenvolvimento do tema, estarão as seguintes questões: A soberania do ordenamento é a única possível no Estado? Como se processam a irresistibilidade e a incontestabilidade do ser estatal? A ordem internacional subordina ou coordena os Estados que a integram?

As respostas a essas indagações podem ser buscadas nos itens que se seguem.

## 2 – Soberania

### 2.1 – Termo e conceito

#### 2.1.1 – Etimologia, conceito e emprego do vocábulo

Por decomposição da palavra SOBERANIA<sup>1</sup>, chega-se ao latim e a alguns pontos de discussão quanto ao seu justo emprego. IA é sufixo usual português que possibilita a formação de substantivos (no caso em tela, o valor obtido é o de qualidade/estado daquele que está acima dos demais). AN é sufixo que dá origem, a substantivos ou adjetivos (aquele que em sua origem está

sobre os outros). Provindo de *super*, SOBER é o radical a guardar o conceito original da palavra.

Prefixo latino, *super* encerra um conceito unívoco de posição, não permitindo idéia outra que seja, exceto o seu contrário: *sub*. Entre ambos, interface inexistente e metáforas e conotações estão excluídas. “*Super*: advérbio, preverbo e preposição, ‘sobre, acima, por cima’; emprega-se com sentido espacial ou temporal. [...] *Super* serviu da mesma forma como primeiro termo a numerosas palavras compostas a maior parte recente, e resultantes de antigas justapostas; *supergridior*, *superiacio*, *supersedeo*; *superlatio*; *superlatiuus*. [...] Os primeiros romanos atestam também *separanus* e *superculus*”<sup>2</sup>.

Por haver em seu cerne uma idéia-estaque de posição, *super* e em conseqüência soberania são termos que excluem de sua órbita de significação qualquer outra palavra que porte significado intermediário ou amenizador de seu conceito original. Ao falar-se de soberania absoluta não haverá problema outro que o pleonasma, o exagero; contrariamente, quando se fala de uma soberania aparente<sup>4</sup> e de uma soberania modesta<sup>4</sup>, as palavras entram em choque de significação e seus significantes, numa palavra, não encontram adequação entre si.

#### 2.1.2 – Brevíssimo histórico sobre a origem do conceito

À primeira vista, dar relevo a um ponto etimológico pode soar desnecessário, porém sua abordagem ganha dimensão quando se observa a realidade mutante das relações de poder no Estado. A aparição do termo na alta Idade Média e início da Era Moderna prestou-se a uma qualificação muito próxima da redefinição do núcleo do poder (à época, subdividido entre senhores feudais, império, igreja e monarquia), que se concentrara na pessoa do rei. A figura do soberano se firma como a daquele a quem todos devem obediência e cuja satisfação dos seus atos é devida tão-somente a Deus.

Essa aproximação entre termo e conceito, contudo, não perdurou em face das novas situações advindas com a Revolução Francesa e a Idade Contemporânea. 1789 é marco no compreender da soberania, no deslocamento do centro do poder a todos aqueles que constituem a nação; ao mesmo tempo, tem-se uma dissemina-

ção de soberanias individuais (a cada cidadão) e um posterior reaglutinamento na instituição da assembléia. Fala-se, então, de soberania nacional a legitimar-se na vontade geral do povo. A soberania da nação contrastava com a do Estado, uma coexistência impossível do ponto de vista etimológico. Enquanto perdurou, esse entendimento ocasionou equívoco como o de imaginar-se um caráter do Estado como sendo um ente à parte a justificar o próprio Estado.

Em verdade, notava-se uma evolução nas relações de poder que o termo soberania, em seu conceito primeiro, não conseguiria continuar representando (significando) a contento, com exatidão.

### 2.1.3 – A visão das escolas francesa e alemã

Compilando discussões de uma escola francesa<sup>5</sup>, Carré de Malberg ressalta a dupla face do conceito soberania: interna e externa. Internamente, deve-se entender por soberania o poder de império diferenciador característico do Estado frente a outras ordens; todas a ela subordinadas, nenhuma delas com ela concorrente. No campo externo, a soberania seria caracterizada pela independência de um Estado em relação aos demais. “A soberania externa não é outra coisa que a expressão, na visão dos Estados estrangeiros, da soberania interna de um Estado. Reciprocamente, a soberania interna não é possível sem a soberania externa: um Estado que estivesse sob sujeição de Estado estrangeiro, não possuiria uma força soberana interna”<sup>6</sup>.

Analisando a soberania, mormente a partir do ponto de vista do ordenamento jurídico, acha-se a escola alemã que encontra melhor expressão nas formulações de Jellinek, Kelsen e Verdross. Essa escola emprega três termos para três noções distintas de soberania: *Souveränität*, *Staatsgewalt* e *Herrscher*. *Souveränität* diz respeito à absoluta independência do poder estatal. *Staatsgewalt* designa o poder do Estado como poderes efetivos. *Herrscher* se aplica ao titular do poder, um poder de dominação<sup>7</sup>. Assim procedendo, os autores alemães delimitam melhor o pensamento a ser desenvolvido.

Um dos acréscimos dados a discussão do assunto pela escola alemã é a chamada teoria da autolimitação. Segundo essa teoria, as limitações do poder soberano do Estado são possíveis desde que emanem de sua vontade própria. A soberania é a capacidade de o Estado dar-se a si mesmo limitações/obrigações e de determinar seu próprio ordenamento, independentemente de qualquer outra ordem jurídica<sup>8</sup>.

Desenvolvendo e aprofundando essa idéia, Kelsen chega ao primado do direito internacional que, resumidamente, consiste em afirmar que o Estado pode se dizer soberano quando sua autoridade legal não se submete a de nenhum outro Estado; o Estado soberano está apenas subordinado à lei internacional, que impõe de-

veres e confere direitos a todos os Estados que compõem a comunidade internacional. Soberania é estar ligado a essa ordem internacional e ter independência legal frente a outros Estados<sup>9</sup>.

Ainda nessa linha, encontramos Verdross para quem a pluralidade de Estados soberanos é indispensável à existência do direito internacional. Caso houvesse um único Estado mundial, não poderia existir um direito internacional. Este direito é um tipo de ordenação jurídica, um fenômeno histórico que pode desaparecer dando lugar a outra ordem jurídica mundial<sup>10</sup>.

Todos esses aspectos, por mais distintos que sejam em abordagem, têm o mérito de acompanhar a evolução de um conceito que preserva relação profunda com o poder do Estado, cujas relações com outros sistemas sociais modificam-se sem cessar. Seja Bodin a defender o *rex Franciæ* como imperador em seu território, seja Verdross a apontar comunidades jurídicas imediatas ao direito das gentes, a discussão não finda e tampouco se acabam as possibilidades de interpretar o fenômeno da soberania.

## 2.2 – Soberania do ordenamento

### 2.2.1 – A autolimitação e a autodeterminação

Na busca de uma compreensão formal, elegendo-se o ordenamento jurídico como ponto de partida, está a teoria de Jellinek sobre a autolimitação e autodeterminação como caráter da soberania estatal. O Estado só se estabelece limitações por vontade própria. Dentro de uma coerência política. Por esse postulado, se houver limitações impostas ao Estado por outras ordens que não a sua, não estaremos falando de soberania. Ou seja, o Estado soberano não reconhece limites, obrigações e vínculos outros que os constantes em seu próprio ordenamento, que ele constitui e pode vir a alterar.

Essa idéia firma-se verdadeira porque a possibilidade de alteração de limites configura uma maleabilidade de matérias disciplinadas pela ordem jurídica, que estaria em consonância com as circunstâncias e necessidades políticas – levada ao extremo, essa maleabilidade não implicaria em inconstância/instabilidade normativa às relações jurídicas, pois o ordenamento estabelece garantias que evitam a desestruturação do sistema; veja-se o ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a coisa julgada.

### 2.2.2 – A competência da competência e o poder de coação

Nesse ponto, também se nota o poder originário de competência, a competência da competência. Fixando livremente suas tarefas pelo ordenamento, o Estado delega poderes a seus agentes que se encarregam de ampliar e materializar tal poder em ações concretas. Entretanto, num Estado-federação podem ser encontra-

das competências em concorrência, isto é, não há exclusividade total de competência do Estado-federação, sendo possível um Estado-membro possuir igual competência, mas esta não lhe será originária, nem perene.

Outro elemento característico da soberania, em sentido estritamente jurídico, é a capacidade de acionamento de um poder de coação, cujo objetivo é o de fazer respeitar o próprio ordenamento. Este elemento pode se tornar secundário se se considera que no Estado-federação, os Estados-membros (não soberanos) também o possuem. Porém, nesse caso, a diferença a destacar-se como objeção, é a de hierarquia e espaço. O poder de coação acionado por esses Estados não soberanos está subordinado ao do Estado soberano e limita-se unicamente ao âmbito espacial de seu território delimitado.

Como se aponta, o poder de coação do Estado soberano é irresistível e incontestável, contando para tal com um aparato repressor passível de ser acionado a qualquer momento, seja internamente para fazer valer o seu poder império, seja externamente para defender-se de modo legítimo de agressões estrangeiras.

### 2.2.3 – A imposição de conduta

Ainda sobre esse aspecto de poder estatal, a soberania também se revela como a faculdade de impor legitimamente condutas a outrem. No Estado, os indivíduos tornam-se sujeitos de direitos e deveres de acordo com o que disponha o ordenamento; as relações dos indivíduos entre si e com o Estado, embora não sejam completamente definidas pela ordem jurídica, em tese são abarcadas *lato sensu* nos preceitos constitucionais. Ordenar a conduta das pessoas significa bem mais do que defini-la pelo lícito ou ilícito; envolve-se aí a própria necessidade de existência do ordenamento, do Estado se justificando na sociedade.

## 2.3 – Monismo e pluralismo

### 2.3.1 – O primado da ordem internacional

Chegando-se à linha defendida por Kelsen, qual seja, a soberania como primado da ordem internacional, é relativa a soberania dos Estados no direito internacional – este sim teria a soberania absoluta. Afirmando que Estado é ordem, leva ele a discussão ao campo fundamentalmente jurídico da validade da norma. Dessarte, tem-se atrelado validade da norma pelo exercício da força à soberania estatal. Kelsen cria um círculo onde ordem e soberania se justificam reciprocamente, colocando o debate sobre esta última como secundário frente ao da validade normativa<sup>11</sup>.

Em resumo, a Escola de Viena chama de soberania o poder que um ordenamento, subordinado à ordem internacional, revela ao vigorar de modo exclusivo e geral, num território delimitado, envolvendo irrisisti-

velmente todas as pessoas físicas e jurídicas que nele se encontrem. Daí se indaga: Teriam sido essas ordens internas constituídas por influência externa do direito internacional, ou teriam elas influenciado a constituição desse direito? A resposta vem adiante.

### 2.3.2 – Horizontalidade e verticalidade

Para alguns autores (conhecidos como pluralistas) que defendem a idéia de horizontalidade da ordem internacional, esse direito estaria no mesmo nível hierárquico que as ordens estatais soberanas. A ele caberia apenas a coordenação de relações entre os diversos Estados que compõem a comunidade internacional; ele jamais se verticalizaria e tornar-se-ia supremo a ditar a Constituição dos Estados. Em sentido oposto, apresentam-se os monistas que postulam ser a verticalidade a nota essencial da ordem internacional, a influir decisivamente na formulação das ordens estatais.

A crítica que se faz aos pluralistas é a de que não pode existir Estado no seio de um Estado, e a presença de uma ordem interna (a Constituição) impossibilita de todo essa idéia. Por sua vez, as críticas referentes ao modo de pensar monista prendem-se ao fato de ser impossível hierarquizar aquilo que já é igual, ou seja, os Estados soberanos<sup>12</sup>. Porém, como aponta Truyol Serra<sup>13</sup>, as crescentes interdependências dos Estados estabelecem laços cada vez mais difíceis de serem desfeitos, acarretando uma efetiva limitação de soberanias.

## 3 – Conclusão

No campo do debate da soberania, falar-se de conclusões *stricto sensu* é tarefa nada evidente. A pouca clareza é marca desse assunto, cujo objeto tem a capacidade de mostrar-se plural; no mais das vezes, o que se consegue é caracterizar sua evolução ao longo do tempo. Por isso, decidimos centrar análise no seu aspecto jurídico. Nessa porção escolhida, a soberania se apresenta como o caráter de o ordenamento ser absoluto (no interior da sociedade) e relativo (na comunidade internacional).

Internamente, não é possível uma sociedade existir, nos dias atuais, sem um Estado (ordenamento) soberano; as relações entre os vários sistemas sociais que a integram tornaram-se complexas e necessitam de uma harmonização, a permitir o convívio; essa tarefa é, pois, cabida a um ente capaz de decidir absolutamente e de acordo com a ordem estabelecida pela própria sociedade.

Essa ordem se coloca, então, como originária e incontestável frente a outros ordenamentos que compõem a comunidade. Suas características são de ordem auto-referencial, ou seja, ela se põe limites, obrigações e vínculos, e deles todos pode se desprender por sua vontade em particular; ela é o núcleo de sua própria

lógica. Cabe destacar que para fazer-se valer, o ordenamento soberano necessita de um poder de coação; nada poderá a ele resistir, do contrário, tornar-se-ia ficção sua pretensão de tudo superar.

No plano externo, a ordem estatal soberana inter-relaciona-se com outros ordenamentos também soberanos, num processo que faz surgir uma outra ordem, a internacional. Por vezes absoluta (na defesa dos direitos de cada um de seus membros) e noutros relativa (se o vínculo estabelecido entre os Estados for fruto de acordos e pactos), a ordem internacional tem a dupla capacidade de subordinar e coordenar os Estados. Certo está que a comunidade internacional só entende por soberanos os Estados que internamente possuam um ordenamento jurídico incontestável. Uma vez dela participando, esses Estados passam a ter sua soberania relativizada à da ordem internacional.

Por fim, cabe destacar que a constituição dos ordenamentos estatais soberanos não é originária da ordem internacional, como defende a linha monista. O fenômeno do direito internacional não é recente e seria um equívoco esquecer-se de que a sua criação só foi possível graças à existência de ordens estatais soberanas. Por outro lado, não se pode negar a influência ora exercida por essa mesma ordem no contexto mundial das nações, que intensificam seus laços de interdependência e necessitam de uma instância superior para a solução de conflitos entre si.

#### 4 – Referências bibliográficas

BEAUD, Olivier. La notion d'État. Archives de Philosophie du Droit, Paris, Éditions Sirey, tome 35, p. 119-141, 1990.

CARRÉ DE MALBERG, Roger. Contribution à la théorie générale de l'État. Paris: Éditions Sirey, 1920.

CUBERTAFOND, Bernard. Souverainetés en crise? Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et à l'Étranger, Paris, v. 105, p. 1273-1303, sep./oct. 1989.

DAUZAT, A. *et al.* Nouveau dictionnaire étymologique et historique. Paris: Librairie Larousse, 1971.

ERNOU & MEILLET. Dictionnaire étymologique de la langue latine. 3ª ed. Paris: Librairie C. Klincksieck, 1951.

GROPPALI, Alexandre. Doutrina do Estado. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 1962.

JELLINEK, Georg. Teoria general del Estado. Buenos Aires: Albatros, 1973.

KELSEN, Hans. Teoria general del derecho y del Estado. México: Imprenta Universitaria, 1949.

KELSEN, Hans. El principio de igualdad de soberanía entre los Estados, como base de la organización internacional. Revista de la Universidad Nacional de Córdoba, Córdoba, ano XXXI, n. 3, p. 773-792, 1944.

REALE, Miguel. Teoria do direito e do Estado. 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 1984.

TRUYOL SERRA, Antonio. Souveraineté. Archives de Philosophie du Droit, Paris, Éditions Sirey, tome 35, p. 313-326, 1990.

VERDROSS, Alfred. Derecho internacional público. 2ª ed. Madrid: Aguilar, 1957.

<sup>1</sup> Baseada em Ernout & Meillet e Dauzat, esta análise foi feita inicialmente a partir do termo francês *souveraineté*. Entretanto, optou-se pela decomposição de soberania (palavra correspondente em português), uma vez que era ela possível e desejável a uma melhor compreensão do tema.

<sup>2</sup> ERNOU & MEILLET. Dictionnaire étymologique de la langue latine. 3ª ed. Paris: Librairie C. Klincksieck, 1951, p. 1178-1180.

<sup>3</sup> VERDROSS, Alfred. Derecho internacional público. 2ª ed. Madrid: Aguilar, 1957, p. 91.

<sup>4</sup> CUBERTAFOND, Bernard. Souverainetés en crise? Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et à l'Étranger, Paris, v. 105, p. 1273-1303, sep./oct. 1989.

<sup>5</sup> Por escola francesa, entendam-se autores franceses que defendem idéias sobre a soberania numa óptica de tradição política, no plano do ser (vejam-se Bodin, Vattel, Duguit e Le Fur, principalmente). Em contraste com essa visão, encontra-se uma escola alemã que estuda a soberania no plano do dever-ser, do ordenamento jurídico (vejam-se Jellinek, Kelsen e Verdross, principalmente).

<sup>6</sup> CARRÉ DE MALBERG, Roger. Contribution à la théorie générale de l'État. Paris: Éditions Sirey, 1920, p. 71.

<sup>7</sup> CARRÉ DE MALBERG, Roger. *Op. cit.*, p. 86.

<sup>8</sup> JELLINEK, Georg. Teoria general del Estado. Buenos Aires: Albatros, 1973, p. 361.

<sup>9</sup> KELSEN, Hans. El principio de igualdad de soberanía entre los Estados, como base de la organización internacional. Revista de la Universidad Nacional de Córdoba, Córdoba, ano XXXI, n. 3, p. 773-792, 1944.

<sup>10</sup> VERDROSS, Alfred. *Op. cit.*, p. 8.

<sup>11</sup> GROPPALI, Alexandre. Doutrina do Estado. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 1962, p. 128 *et seq.*

<sup>12</sup> BEAUD, Olivier. La notion d'État. Archives de Philosophie du Droit, Paris, Éditions Sirey, tome 35, p. 119-141, 1990.

<sup>13</sup> TRUYOL SERRA, Antonio. Souveraineté. Archives de Philosophie du Droit, Paris, Éditions Sirey, tome 35, p. 313-326, 1990.

# A DIVULGAÇÃO DO PROCEDIMENTO INVESTIGATÓRIO: ALCANCE CRIMINAL?

Claudio Fonteles  
Subprocurador Geral da República

1. Ao ensejo do XVIII Encontro Nacional dos Procuradores da República, momento em que, tanto quanto possível, deve constituir-se na confluência natural das grandes indagações anualmente acontecidas na Instituição e por sua grande valia, traduzida mesma na oportunidade a amplo e participativo debate entre todos nós, apresento o tema presente não só porque vivo, nos dias que correm, mas outrossim vital.

2. **Vivo** porque deduzida foi pretensão punitiva em Juízo, contra colega que divulgara procedimento investigatório a seu cargo; **vital** eis que o quadro, assim posto, deita raízes na razão mesma de nosso significado institucional..

3. Com efeito, em Encontros anteriores, mais especificamente no XVII, ano passado acontecido em Alagoas, bem assentada ficou a **relevância** do trabalho investigatório a cargo do membro do Ministério Público, seja em que instância processual for.

4. A afirmação do Princípio do **Promotor Natural** é o escudo protetivo deste mister, por sua vez refletindo, como já tivemos ocasião de apresentar em escrito – “Reflexões em torno do Princípio do Promotor Natural, in Revista Fundação Escola MPDFT ano 2, nº 4, julho/dezembro 1994 – pg. 88 e ss.

- o Princípio Constitucional da **Independência Funcional**.

5. Assim, porque constitucionalmente dotado de independência funcional – que **não** deve traduzir, nem estimular o trabalho **solitário, ilhado, possessivo** do membro do Ministério Público em **infrutífera contemplação egocêntrica** – o membro do Ministério Público tem a plena garantia de ser, por sua consciência e ciência, **aquele que se legitima a definir**, segundo **prévios e im-pessoais critérios de distribuição**, o que lhe é posto.

6. **Profícuo** que pela magnitude e complexidade do apresentado, **partilhe-o** assim ensejando as sempre

benvidas **equipes de trabalho**. A tanto incentivar o **artigo 1º** da Resolução nº 38 do CSMPPF.

7. Fica pois, estabelecido que como atuação do Princípio Constitucional da **Independência Funcional**, que enseja o também princípio Constitucional do Promotor Natural, o **procedimento investigatório** titulado por membro do Ministério Público torna-o o **condutor exclusivo** desta tarefa.

8. Como **condutor exclusivo** do procedimento investigatório em si estão todos os juízos sobre o procedimento investigatório: instauração; se exclusiva, ou partilhada; forma de investigação (coleta da prova testemunhal; documental; pericial; convite à audiência do investigado; etc.); **tempo de divulgação, inclusive se parcial, ou total, do procedimento investigatório**.

9. Portanto, o **tempo de divulgação** do trabalho investigatório insere-se, perfeitamente, no contexto das atribuições cometidas ao **Procurador – investigador**.

10. Até porque, o caráter de **inquisitorialidade**, próprio de todo o procedimento investigatório, **não** o transforma em **autos do silêncio e do desconhecido**.

11. A inquisitorialidade diz com a formação **unilateral** da prova. Não condiz com a ausência de controle sobre o que nesta etapa é produzido.

12. O próprio Código de Processo Penal, no **artigo 20, caput**, é textual em dizer do sigilo do inquérito **não como regra geral, mas opção** posta ao trabalho policial, a que melhor posta investigar **determinados** fatos.

13. Tudo assim estabelecido, conheçamos o teor do **artigo 325**, do Código Penal, **verbis**:

**Artigo 325** – “**Relevar fato de que tem ciência em razão do cargo e que deva permanecer em segredo**, ou facilitar-lhe a revelação”. (grifamos)

14. Cuidando de examinar o tipo objetivo, diz o sempre presente Heleno Claudio Fragoso, **verbis**:

“É indispensável por outro lado que se trate de **segredo**, isto é, fato conhecido de número limitado de pessoas e **no qual haja interesse em que permaneça em sigilo**” (in – Lições de Direito Penal – **pg. 442** – 4ª edição, grifos do original e nossos)

15. E, ainda, **verbis**:

“Os segredos a que se outorga proteção penal são **apenas** aqueles cuja **revelação possa produzir dano**, não interessando à repressão penal a divulgação de fatos secretos que **não tenham consequências**” (obra citada – **pg. 238**, 4ª edição, grifos do original e nossos)

16. Ora, a divulgação de dado de investigação que não está marcada, formalmente, pelo sigilo só pode ganhar relevo criminal se detectada, no agente público, a vontade de causar **dano deliberado a alguém**, ou **a algum órgão ou instituição pública**.

17. Revelar- e eis o fato que enseja este estudo – que determinado parlamentar quebrara sigilo de votação que, ulteriormente, redundou em procedimento contra sua pessoa por quebra de decoro, **por certo** não se traduz

em “vontade de causar dano deliberado a alguém.”

18. O **dano**, de que aqui se cogita, está no **denegrir, por mero capricho ou intenções piores** (forma de chantagear, por exemplo) alguém, ou o próprio serviço público.

19. O próprio dissenso entre agentes públicos sobre a oportunidade, ou não, da revelação de evento, **que não configura dano**, como acima explicitado, não induz responsabilidade penal de quem quer que, **vencedor ou vencido**, optara pela revelação, mesmo porque **a opção, assim feita**, enquadra-se na compatível “ausência de interesse na permanência do sigilo”, idéia que, como vimos na lição do Prof. Heleno Claudio Fragoso, impede a caracterização do tipo previsto no artigo 325, do Código Penal (retorne-se à transcrição presente no **item 11**, deste).

20. A revelação pode, isto sim, **descaracterizar o valor probante do dado**, segundo pensamento nosso desenvolvido em tema correlato, mas pertinente assim à ótica **processual**, que também apresentamos a este Encontro (consulte-se tese sobre: Gravação Clandestina operada por Servidor Público: quando se constitui em Prova Ilícita). Há, a nosso juízo, **falha** no desempenho funcional, todavia **incapaz de constituir-se em ilícito criminal**, permanecendo o que é: **falha metodológica no desempenho funcional**, e nada além.

FUNDAÇÃO PROCURADOR PEDRO JORGE DE MELO E SILVA **BOLETIM DOS** ANPR Associação Nacional dos Procuradores da República

# PROCURADORES DA REPÚBLICA

## ENVIE SEUS ARTIGOS E PARTICIPE DESSA IDÉIA

Solicitamos aos nossos colaboradores que enviem seus artigos no seguinte formato: em disquete, em programa Word for Windows, com no máximo 200 linhas, com espaçamento normal, corpo 11, fonte Times New Roman ou similar, com notas ao final do texto, para os seguintes endereços:

Luiza Cristina Fonseca Frischeisen (SP): [luizacristina@pr3.mpf.gov.br](mailto:luizacristina@pr3.mpf.gov.br)  
Paula Bajer Fernandes Martins da Costa (SP): [pbajer@prsp.mpf.gov.br](mailto:pbajer@prsp.mpf.gov.br)  
Rosângela Pofahl Batista (GO): [rosangela@prgo.mpf.gov.br](mailto:rosangela@prgo.mpf.gov.br)  
Aloísio Firmo (RJ): [aloisiofirmo@prj.mpf.gov.br](mailto:aloisiofirmo@prj.mpf.gov.br)  
Maria Helena Nogueira de Paula (RJ): [mhelenadepaula@prj.mpf.gov.br](mailto:mhelenadepaula@prj.mpf.gov.br)  
Odim Brandão Ferreira (DF): [odimf@pr1.mpf.gov.br](mailto:odimf@pr1.mpf.gov.br)

# UMA CORTE CONSTITUCIONAL PARA O BRASIL

*Prof. Dalmo de Abreu Dallari*

## **I. Brasil: Estado Democrático de Direito**

1. Estado Democrático: é aquele em que, tendo-se a pessoa humana como valor supremo, são asseguradas: a supremacia da vontade do povo; a liberdade para todos, como direito e como possibilidade; e a igualdade de todos, compreendendo o reconhecimento do valor igual como pessoa e a igualdade de direitos e oportunidades.

2. Estado de Direito: é aquele em que todas as relações sociais são regidas pelo direito, sendo assegurada a supremacia da Constituição como padrão jurídico supremo, não se admitindo qualquer norma de comportamento, decisão ou ato que não seja conforme à Constituição, não podendo qualquer pessoa, grupo social ou agente público praticar, ordenar ou permitir que se pratique ato algum que seja contrário à Constituição ou que não seja compatível com as disposições constitucionais.

3. Guarda da Constituição: função precípua do Supremo Tribunal Federal.

Dispõe a Constituição brasileira de 1988: "artigo 102 - Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição".

## **II. Constituição mal guardada. Exemplos concretos:**

1. Medidas Provisórias inconstitucionais: omissão e conivência do Supremo Tribunal Federal. Exigência constitucional de ocorrência dos pressupostos de necessidade e urgência para validade das medidas provisórias, ignorada pelo Executivo com apoio do STF.

2. Morte do Mandado de Injunção: anulação judicial de uma garantia constitucional, por via de interpretação manifestamente absurda do STF. Diz a Constituição que o Mandado de Injunção deve ser dado pelo juiz quando a falta de lei regulamentadora esteja impedindo o gozo de um direito conferido por disposição constitucional. E o STF diz que o Mandado de Injunção só serve para que o juiz mande o Legislativo fazer a lei,

não havendo qualquer consequência se o Legislativo continuar não fazendo a lei. Seria muita tolice colocar na Constituição uma garantia e prever a possibilidade de intervenção do Judiciário para não chegar a lugar nenhum.

3. A existência de um "líder do governo" no Supremo Tribunal, pressupondo uma "bancada governista" tem sido registrada freqüentemente pela imprensa, sendo hoje fato notório que contribui para a degradação da imagem do Judiciário. Além disso, nos últimos anos instaurou-se a prática freqüente da retenção de autos para impedir o STF de decidir determinadas causas. A imprensa tem dado notícia dessa prática, publicando, inclusive, cartas de protesto de pessoas prejudicadas e chegando a apontar o nome do Ministro campeão de retenções, que é o mesmo identificado como "líder do governo". Essa retenção, que impede o Tribunal de decidir, em certos casos tem sido muito prolongada, chegando a ser de dois anos. No entanto, o Regimento Interno do STF, no art. 134, estabelece o seguinte: "Se algum dos Ministros pedir vista dos autos, deverá apresentá-los, para prosseguimento da votação, até a segunda sessão ordinária subsequente". Impedir um Tribunal de decidir uma causa que lhe está entregue é prática inconstitucional e configura crime de responsabilidade.

4. Cabe lembrar aqui o artigo 16 da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, proclamada na França em 1789:

"Toda sociedade em que a garantia dos direitos não esteja assegurada, nem a separação dos Poderes determinada, não tem Constituição."

## **III. Propostas para a efetiva guarda da Constituição no Brasil**

### **1. Supremo Tribunal Federal: exclusivamente Corte Constitucional**

Embora a Constituição diga que a competência precípua do Supremo Tribunal Federal é a guarda da

Constituição, o excesso de competências e de feitos, que são notórios, fizeram submergir a guarda da Constituição, que hoje é apenas uma das competências da Corte Suprema e que só pode ser exercida precariamente, sob a pressão e a premência de muitos outros feitos que lá estão e que chegam diariamente, vindos de todo o País e na expectativa de uma decisão rápida. É tamanha a importância da guarda da Constituição e são tão graves as conseqüências humanas, políticas e sociais da Constituição mal guardada que essa atribuição jamais deveria ser apenas mais uma de um Tribunal, sobretudo quando o respeito pela Constituição e o esforço para torná-la efetiva não são perceptíveis no desempenho das demais instituições públicas que participam do exercício do poder político no País.

Por tudo isso e por muito mais que poderia ser dito, o Supremo Tribunal Federal deverá ser transformado em Corte Constitucional, ficando apenas com as competências que dizem respeito, diretamente, à interpretação da Constituição, à verificação da Constitucionalidade de normas e atos emanados de autoridades públicas, à solução de conflitos de competência derivados de dúvidas quanto à correta aplicação de dispositivos constitucionais, bem como a outros fatos e outras circunstâncias que envolvam a garantia de supremacia e efetividade das normas constitucionais. Na obra *Justice constitutionnelle et systèmes politiques* (Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble, 1997) Jean Marcou compara os sistemas norte-americano e europeu de Justiça Constitucional, mostrando a variedade que existe dentro deste último, que, por suas características fundamentais, parece mais adequado à realidade brasileira do que o sistema que inspirou a Constituição de 1891 e que apenas quanto à forma é o modelo do sistema brasileiro atual.

A definição das competências da Corte Constitucional deveria ser amplamente discutida, considerando experiências estrangeiras mas com especial atenção à realidade brasileira. Quanto às competências retiradas do Supremo Tribunal Federal, elas poderiam ser transferidas para o Superior Tribunal de Justiça, que, com algumas adaptações, poderia perfeitamente assumi-las, devendo-se lembrar que isso chegou a ser cogitado na constituinte de 1988.

## **2. Juízes da Corte Constitucional: livres de influência do Executivo e com mandato por tempo limitado**

Só quem não conhece a realidade brasileira ou não quer admiti-la poderá negar que no Brasil o Poder Executivo tem o controle do processo de escolha dos membros do Supremo Tribunal Federal. Não vai nessa constatação qualquer juízo de valor relativamente à qualidade dos escolhidos, que têm sido bons e maus,

sobretudo quanto aos conhecimentos jurídicos e à independência. O que tem ocorrido tradicionalmente no Brasil é que o nome indicado pelo Presidente da República, produto de uma escolha arbitrária, tem a aprovação pacífica e rápida do Senado da República, que apenas pratica a formalidade de ouvir brevemente uma explanação do candidato ao cargo. O nome escolhido pelo presidente da República é tornado público como fato consumado, sem que tenha a mínima influência a opinião dos Tribunais, das escolas de Direito, das entidades representativas dos profissionais das áreas jurídicas, das organizações populares e mesmo de instituições públicas que serão enormemente afetadas pelo desempenho do novo juiz.

Apenas aparentemente o processo de escolha é semelhante ao dos Estados Unidos, pois lá, diferentemente do que ocorre no Brasil, o presidente da República anuncia prévia e publicamente a intenção de fazer uma indicação. Conforme esclarece Lawrence Baum em *A Suprema Corte Americana* (Rio, Ed. Forense Universitária, 1987), anunciada a intenção de indicar um nome, muitos indivíduos e grupos procuram influenciar a decisão sobre a escolha. Os mais importantes desses participantes são, segundo esse autor, a American Bar Association (equivalente da Ordem dos Advogados do Brasil) e a comunidade jurídica em geral, grupos de interesses não-jurídicos e, além desses, os próprios membros da Suprema Corte. A questão se torna pública e muitas opiniões são manifestadas antes que o Senado se reúna para tomar a decisão de aprovar ou recusar o nome indicado. Apenas para exemplificar com fatos recentes, o presidente Nixon cogitou de vários nomes que acabou abandonando em vista das manifestações contrárias e o presidente Gerald Ford, que tinha uma vaga para preencher, submeteu uma lista de 15 nomes para triagem pela American Bar Association e assim fez sua escolha.

Quanto ao número de juizes e ao critério para a escolha existem uma variedade de experiências, convido procurar conhecê-las e concluir por aquilo que mais convenha ao Brasil. Nos sistemas europeus o número de juizes vai de 9, na Romênia, a 16, na Alemanha. No sistema alemão, cada uma das casas do Parlamento escolhe 8 membros, enquanto em Portugal, onde são 13 membros, 10 são eleitos pela Assembleia da República e 3 são cooptados pelos 10 primeiros. Na Itália são 15 membros, sendo 5 escolhidos pelo presidente da República, 5 pelo Parlamento e 5 pelo Judiciário. Quanto à duração do mandato, que não pode ser renovado, na Alemanha ele é o mais longo, de 12 anos, sendo o de Portugal o mais breve, de apenas 6 anos, havendo sempre um limite de idade. Esses pontos também deverão ser objeto de cuidadosa discussão, pública e ampla.

### 3. Instalação da Côrte Constitucional fora de Brasília

Pela natureza de suas funções, que afetam diretamente o desempenho das instituições políticas, pelo alto e permanente interesse dos demais órgãos do Poder Público em influenciá-la, por ser comprometedora de toda a ordem pública qualquer restrição à independência de seus membros, bem como pela inevitável interferência de outros órgãos em suas decisões se houver excessiva proximidade física, é absolutamente necessário que a Corte Constitucional seja instalada fora da capital da República.

A experiência que se tem da convivência em Brasília mostra que é praticamente inevitável o estabelecimento de relacionamento íntimo entre os membros dos órgãos superiores da República, tendo sido registrados casos concretos de promiscuidade entre membros de diferentes Poderes, a tal ponto que um membro do Supremo Tribunal Federal participava do processo íntimo de tomada de decisões do Executivo, as mesmas decisões que, segundo a Constituição, deveriam ter controlada sua constitucionalidade por aquele juiz como membro da Suprema Corte.

Por tudo isso e para que se faça efetivamente a guarda da Constituição é de toda a conveniência que a Corte Constitucional seja sediada fora de Brasília. Nem se diga que seria uma aberração sediá-lo fora da capital, por se tratar de um órgão superior da República, pois já existe um precedente, altamente expressivo e favorável, que é o da República Federal da Alemanha, cuja Corte Constitucional foi instalada em Karlsruhe.

Como observa Henri Ménudier, professor da Universidade de Sarre e do Instituto de Estudos Políticos de Paris, em *A vida política na Alemanha Federal* (Lisboa, Ed. Rolim, s/data), “o tribunal de Karlsruhe ocupa um lugar eminente no regime político da República Federal”, assegurando a supremacia da Constituição e o equilíbrio entre Legislativo e Executivo, havendo o reconhecimento geral de que “as vigorosas decisões do tribunal de Karlsruhe têm um peso considerável na vida política da Alemanha”. No caso brasileiro, o distanciamento físico seria altamente benéfico, contribuindo para a preservação da independência dos juízes, bem como da boa imagem e da autoridade do tribunal.

Quanto à localização, a cidade mais bem situada e aparelhada para receber a Côrte Constitucional talvez seja o Rio de Janeiro, onde, aliás, esteve o Supremo Tribunal Federal durante a maior parte do tempo de sua existência. Além de privilegiada quanto ao equipamento urbano e aos meios de comunicação, o Rio de Janeiro é cidade de acesso fácil para todos os brasileiros, o que deve ser levado em conta quando se trata de um tribunal que deverá solucionar problemas constitucionais de todo o País. Ainda que se possa dizer que o distanciamento físico não inibe totalmente a influência de um órgão sobre outro, é inegável que já não haverá a facilidade, e mesmo o constrangimento, que a proximidade física e o

contacto freqüente em eventos sociais propiciam. Esse é um aspecto humano que não pode ser ignorado, sobretudo tendo em conta a experiência brasileira. Sem qualquer dúvida, a instalação da Corte Constitucional fora da capital da República será altamente benéfica em termos da preservação da independência da Corte e de seus membros e, por decorrência, em termos de maior isenção e objetividade na interpretação dos dispositivos constitucionais e na avaliação da constitucionalidade dos atos normativos e dos demais que forem submetidos ao seu crivo.

### IV. Conclusão

A questão do controle da constitucionalidade é de fundamental importância quando se procura dar efetividade ao Estado Democrático de Direito. No caso do Brasil, que é assim definido em sua Constituição, buscar os instrumentos necessários para assegurar a supremacia das normas constitucionais, o respeito ao que nelas se contém e sua aplicação eficaz é imperativo ético e jurídico. O conhecimento dos fatores negativos que vêm impedindo o efetivo controle da constitucionalidade, sem transigências de ordem pessoal nem concessões a alegadas “razões de Estado”, impõe que se introduzam inovações em profundidade e com urgência.

Um ponto fundamental para a existência e preservação do Estado de Direito é o reconhecimento de que não há inconstitucionalidades convenientes. A quebra do respeito à Constituição é o começo da desordem e o fim da certeza dos direitos. Por isso a guarda da Constituição é função precípua.

É indispensável que se instale uma discussão franca, inspirada no interesse público, para que sejam feitas críticas e apontadas soluções. Não se há de pretender inovar apenas pelo amor à novidade, mas também não será razoável impedir a inovação e o aperfeiçoamento do que funciona mal, apenas pelo apego a um sistema formal que, a rigor, não tem tradição, pois na realidade não se tem conseguido praticar - e assim não se respeita - o que está formalmente estabelecido no texto constitucional.

A transformação do Supremo Tribunal em Côrte Constitucional, com as demais modificações aqui propostas, não significará uma cópia do sistema europeu, mas será o aperfeiçoamento do sistema ora existente, que, inspirado no modelo norte-americano, sempre esteve longe do funcionamento perfeito no Brasil. É mostra de sabedoria aproveitar as boas experiências já realizadas em outras partes do mundo, mas o aproveitamento que se fizer deverá considerar a realidade brasileira, buscando-se a construção de um modelo que a esta seja adequado. O Brasil tem amadurecimento jurídico e capacidade criadora, devendo e podendo criar o seu próprio sistema de controle de constitucionalidade, que funcione efetivamente, para realização do Estado Democrático de Direito.

# O INÍCIO DA EXECUÇÃO E A CONSUMAÇÃO NOS CRIMES CONTRA A PESCA – UMA INTERPRETAÇÃO DO ARTIGO 36 DA LEI 9.605/98.

Júnior A. Tagliarenha

Analista Administrativo na PRM/Presidente Prudente/SP

Pesca em seu sentido popular é o ato ou a prática de pescar; é o ato de tirar algo da água. Pescar significa apanhar peixe na água. Porém, para a Lei 9.605/98 pescar não é o simples ato de capturar peixe, mas sim **“todo ato tendente a retirar, extrair, coletar, apanhar, apreender ou capturar espécimes dos grupos dos peixes, crustáceos, moluscos e vegetais hidróbios, suscetíveis ou não de aproveitamento econômico, ressalvadas as espécies ameaçadas de extinção, constantes nas listas oficiais da fauna e da flora”**.

Portanto, a Lei 9.605/98 ampliou o conceito tradicional de pesca para em seu conceito albergar também os moluscos, os crustáceos e os vegetais hidróbios.

Ademais, a Lei 9.605/95 fez uso da palavra “tendente” ao definir o que se entende por pesca para fins de aplicação de seus dispositivos. Esse fato (uso da palavra tendente pela lei) pode gerar dúvidas quanto ao momento do início da execução do crime em comento e de sua consumação, tal como ocorreu em julgado recente da 1ª Turma do Tribunal Regional Federal da 3ª Região, no qual, por unanimidade, entendeu os julgadores que o crime de pesca em local ou período proibido se consuma independentemente da efetiva coleta de peixes, **“sendo suficientes os atos tendentes a tal fim”** (Recurso em Sentido Estrito nº 2389/SP, REG. 1999.61.03.002702-7, DJU 26/09/00, p. 468).

Tal entendimento decorre do fato de que a palavra “tender”, segundo Aurélio<sup>1</sup>, significa dirigir-se, encaminhar-se; propender; visar, ter em vista ou por fim; dispor-se, destinar-se; apresentar tendência, inclinação ou disposição para algo; aproximar-se, acercar-se; aspirar, pretender.

Consequentemente, caso seja adotada uma interpretação literal do artigo 36 da Lei 9.605/98, chegaremos à conclusão de que tanto o início da execução do crime de pesca como a sua consumação são modificados pelo adjetivo “tendente” utilizado pela lei ambiental para a definição de pesca, pois, v.g, no momento em que o pescador adquire uma rede de malhas proibidas com a intenção de realizar a pesca (fato que em nosso ordenamento jurídico constituiria mero ato preparatório) já estaria praticando um ato tendente (que apresenta tendência, inclinação) a capturar peixe mediante o uso de petrecho proibido e, em decorrência, estaria realizando um ato de execução do crime, ou o que é pior, se levarmos essa interpretação literal às últimas conseqüências, chegaremos à conclusão de que o crime, nesses momentos, já estaria consumado, vez que, nos termos do art. 14, I, do CP, considera-se consumado o crime quando nele se reúnem todos os elementos de sua definição legal, e

inegavelmente o pescador já teria realizado um ato tendente a retirar, apanhar, apreender ou capturar peixe mediante a utilização de petrecho não permitido, ou seja, sua conduta expressaria total conformidade com a hipótese abstrata descrita pela norma penal incriminadora, já que teria realizado por completo a conduta prevista no tipo penal do artigo 34, § único, II, da Lei 9.605/98, muito embora sua conduta até então sequer em termos de probabilidade tenha colocado em risco o bem jurídico tutelado.

Pelo que se vê, se empregarmos interpretação literal à definição de pesca prevista na Lei 9.605/98, chegaremos à equivocada conclusão de que os crimes contra a pesca são crimes formais, que se consumam com a simples ação independentemente da ocorrência do resultado e, ainda mais, que seria punida uma conduta como crime consumado quando ainda, na prática, se estaria diante de meros atos preparatórios, no qual não haveria qualquer ofensa ao bem jurídico tutelado.

Porém, a nosso ver, a regra contida no artigo 36 da Lei 9.605/98 não tem o condão de modificar o momento do início da execução do crime, nem o momento de sua consumação. Tem ela a única finalidade de ampliar o conceito tradicional de pesca para nele albergar não somente os peixes, mas também os moluscos, os crustáceos e os vegetais hidróbios, que seriam excluídos caso não houvesse essa norma explicativa. Portanto, para nós, o termo tendente utilizado pelo artigo 36 da Lei 9.605/98 foi utilizado inadvertidamente pelo legislador, não sendo intenção da lei alterar o início da execução ou a consumação do delito.

Com efeito, da análise sistemática dos dispositivos penais previstos no artigo 34 e 35 da lei ambiental, bem como através da interpretação sistemática de todo o sistema penal é possível concluir que a aplicação da palavra tendente é completamente incompatível tanto com este como com aqueles.

Primeiro, porque não haveria motivos aparentes para a lei ambiental criminalizar meros atos preparatórios somente em relação à pesca, deixando de fazê-lo em relação às demais ofensas ao meio ambiente. Se a lei ambiental não puniu os atos preparatórios de condutas típicas muito mais graves do que a pesca, tal como o desmatamento e a poluição que causam grande degradação ambiental, não haveria o porquê de se criminalizar os atos preparatórios de pesca, quando é sabido que a pesca desempenha papel secundário na degradação dos recursos ictios, sendo estes afetados muito mais severamente por outras razões como a poluição, o represamento das águas, a destruição das matas ciliares e das lagoas e alagadiços marginais e o assoreamento dos leitos

dos rios. Assim, se em casos de condutas muito mais graves ao meio ambiente houve apenas a punição de atos executórios não existiriam motivos para somente no caso da pesca se punir também atos meramente preparatórios da efetiva pesca, os quais não afetam o bem jurídico tutelado, tal como ocorre com a simples compra de uma rede de malhas não permitidas ou o apanhar de um canhão e se dirigir a um rio para realizar a pescaria em período de defeso.

Segundo, porque todo crime passa por fases ou etapas cujo conjunto é denominado *iter criminis*, o qual é composto pela cogitação, atos preparatórios, execução e consumação. A simples cogitação, como é cediço, não é punível pois *cogitationis nemo poenam patitur*. Por sua vez, os atos preparatórios, em regra, não são puníveis em nosso ordenamento penal, exceto quando o legislador os tipifica como crime, como sucede no delito de incitação ao crime. Porém, como bem adverte Nelson Hungria, a punição de atos preparatórios que representam em si mesmos uma ameaça à ordem jurídica é feita por si própria e não por **“extensão da punibilidade do crime planejado. De outro modo, estaria sendo confundido o aparelhamento de materiais para uma obra com a própria obra.”**<sup>2</sup>.

Ainda sob o arrimo de Nelson Hungria é de salientar que nosso Código Penal acolheu a teoria realística, segundo a qual é inconcebível **“o crime sem que haja uma atuação voluntária, acarretando, pelo menos, uma situação de perigo, uma probabilidade de dano a um bem jurídico penalmente protegido”**. Igualmente ressalta o pranteado penalista que o Código brasileiro não pactuou com a teoria subjetiva ou voluntarística, que se satisfaz com a exteriorização da vontade inequivocamente dirigida ao crime; nem com a teoria sintomática, que se contenta com a manifestação de periculosidade subjetiva<sup>4</sup>. Em nosso ordenamento jurídico, para que exista crime, é **“necessário que haja, pelo menos, ‘comêço de execução’ d’este, isto é, que o agente inicie a *aggressio operis*, o ataque direto ao bem jurídico de que se trata”**<sup>5</sup> (...) **“Revelar a vontade de cometer um crime, ainda que por atos inequívocos, mas sem que se apresente uma situação de hostilidade imediata ou direta contra o bem jurídico penalmente protegido, será uma tentativa conjectural ou hipotética, jamais uma tentativa real ou que ponha em sério e efetivo perigo a indenidade d’esse bem”**<sup>6</sup>.

Portanto, a interpretação literal do artigo 36 da Lei 9.605/98, dando-se aplicação ao adjetivo “tendente” colocaria os dispositivos penais de pesca em desconformidade com nosso ordenamento jurídico, vez que neste não são puníveis os atos preparatórios, enquanto que pelo artigo 36 os atos preparatórios não somente seriam punidos, como seriam considerados crimes consumados, ainda que não ocorresse qualquer ameaça ou lesão ao bem jurídico tutelado. Aceitar a interpretação literal do artigo 36 da Lei 9.605/98 nos conduziria inexoravelmente a ressuscitar a já superada e combatida teoria subjetiva, para a qual o conceito de tentativa se estende aos atos simplesmente preparatórios. Para essa teoria haveria tentativa sempre que a resolução criminosa se revelasse por atos inequívocos, sejam estes executivos ou preparatórios. Hungria, com razão, teceu crítica a essa teoria, chamando-a de precaríssima, pois ela **“faz de um projeto uma realidade, de uma sombra um corpo sólido”**<sup>7</sup>.

Assim, uma simples palavra utilizada inadvertidamente pelo legislador põe os tipos contra a pesca em

descompasso com todo o ordenamento penal, fato que, por si só, já indica que essa interpretação está a merecer reparos.

Não bastasse, o adjetivo “tendente” utilizado pelo artigo 36 da Lei 9.605/98 sequer pode ser empregado nos próprios tipos penais previstos nos artigos 34 e 35 da referida lei, sem que se caia em enorme contradição.

De fato, o conceito legal de pesca deve ser aplicado em todos os tipos penais em que a Lei 9.605/98 faz referência à pesca, sem qualquer exceção.

Pois bem, a incompatibilidade de referido adjetivo com os tipos que definem as condutas típicas de pesca é evidente.

Tome-se a título de exemplo a pesca de quantidades superiores à permitida. Conjugando a norma contida no artigo 36 com esse tipo penal teríamos que é típica a conduta de **“praticar qualquer ato tendente a retirar, extrair, coletar, apanhar, apreender ou capturar quantidades superiores às permitidas”**. Portanto, se nos pautarmos na interpretação gramatical do artigo 36, bastaria para a consumação do delito a prática de qualquer ato “tendente” a capturar quantidades superiores às permitidas. Não seria necessária a ocorrência do resultado consistente na efetiva captura de pescados em quantidades superiores à permitida, vez que seria formal o crime em questão. Porém tal interpretação nos conduziria a um manifesto equívoco. Ocorre que o simples lançar de uma rede à água ou o apanhar de um único peixe já é um ato tendente (que apresenta tendência, inclinação) a pescar quantidades superiores às permitidas. Porém nem por isso será típica a conduta do pescador, pois, à evidência, tal crime somente ocorrerá quando **efetivamente** houver a pesca de quantidades superiores à permitida, vez que, caso contrário, toda e qualquer pescaria constituiria um fato típico, pois sempre se estaria praticando um ato tendente a capturar peixes em quantidades superiores às permitidas, muito embora estivesse o pescador aquém do limite permitido. Portanto, enquanto não houver a superação da cota permitida nem mesmo em tentativa há de se cogitar. Por conseqüência, para a correta aplicação desse tipo penal é necessário que se despreze o vocábulo “tendente” contido no conceito de pesca, pois este não possui aqui qualquer função que não seja a de confundir.

Outro exemplo esclarecedor é o da pesca de espécies com tamanhos inferiores aos permitidos. Se aceitarmos pacificamente a função desse adjetivo, teremos como típica a conduta de **“praticar qualquer ato tendente a retirar, extrair, coletar, apanhar, apreender ou capturar espécies que devam ser preservadas ou espécies com tamanhos inferiores aos permitidos”**. Nessa senda, o simples colocar de um anzol na água com a isca já seria um fato típico consumado frente a esse dispositivo, pois, negavelmente, se estaria praticando um ato tendente a capturar um peixe de tamanho inferior ao permitido, vez que, cedo ou tarde, este poderá ser capturado. Porém, essa conduta é atípica, pois somente ocorrerá crime se o pescador **efetivamente** capturar um peixe cujo tamanho seja inferior ao permitido, não se contentando a lei penal, sob pena de ser contraditória, que haja apenas o risco de ser capturado um indivíduo de tamanho inferior ao permitido, fato que denuncia, mais uma vez, a inutilidade do vocábulo “tendente” utilizado pela norma explicativa do artigo 36, vez que, na realidade, só haverá crime se houver o resultado consistente na efetiva captura de pescado de tamanho inferior ao permitido. No

caso de pesca de espécimes cujos tamanhos sejam inferiores, ou mesmo de espécies que devam ser preservadas, não somente acreditamos que a simples prática de atos tendentes a capturar esses espécimes seja atípica, como também, a nosso ver, esse delito somente ocorrerá se o pescador após capturar o peixe de medidas inferiores não o devolver à água, mas sim assenhoreá-lo.

Ocorre que, via de regra, todos que se aventuram na arte de pescar possuem a intenção de pescar o maior peixe possível. Quanto maior for o pescado melhor será para o pescador. Contudo, peixes pequenos poderão morder a isca ou cair na armadilha, sem que seja essa a intenção do pescador. Portanto, enquanto ele não tiver conhecimento de que o espécime capturado seja inferior ao permitido não haverá dolo em sua conduta e sem dolo o fato em questão é atípico<sup>8</sup>, vez que a lei ambiental não previu a forma culposa. Em consequência, enquanto o pescador não puder verificar que o peixe é de tamanho inferior ao permitido não estaremos diante de um fato típico diante da ausência de dolo, pois até aí poderíamos falar, no máximo, em uma conduta culposa. Portanto, nesse caso, somente ocorrerá o crime caso o pescador, após tomar conhecimento de que o peixe capturado seja inferior ao permitido, resolva tomá-lo para si. Caso, após tomar conhecimento de que o peixe possui tamanho inferior ao permitido, o pescador devolver o peixe à água, sequer crime terá cometido, pois, como já mencionado, até o momento em que ele tomou conhecimento dessa circunstância sua conduta foi, na pior das hipóteses, culposa e não dolosa.

Chega-se à mesma conclusão no caso de pesca de espécies que devam ser preservadas, na qual, da mesma forma, enquanto o pescador não tomar conhecimento da espécie capturada não haverá conduta típica por ausência de dolo.

Portanto, o uso da palavra tendente pelo artigo 36 da lei ambiental se mostrou sem utilidade alguma, pois a estrutura dos tipos penais em tela exige para a sua consumação um resultado naturalístico consistente na efetiva captura do peixe que deva ser preservado ou de tamanho inferior ao permitido, e ainda que haja conhecimento dessa circunstância pelo pescador. Não se há falar, portanto, em crime formal.

Certo é que constitui regra de hermenêutica que não se presumem, na lei, palavras inúteis - "*verba cum effectu, sunt accipienda*". Não obstante, como leciona Carlos Maximiliano esse "**preceito não é absoluto. Se de um trecho se não colige sentido apreciável para o caso, ou transparece a evidência de que as palavras foram insertas por inadvertência ou engano, não se apega o julgador à letra morta, inclina-se para o que decorre do emprego de outros recursos aptos a dar o verdadeiro alcance da norma**". Ora, se a estrutura dos tipos penais de pesca exigem um resultado naturalístico consistente na efetiva captura do pescado, conforme acima demonstrado, a despeito de o legislador ter utilizado o adjetivo "tendente" para definir o que se entende por pesca, decorre que o crime em questão é material e não formal e que o uso desse adjetivo, com certeza, ocorreu por inadvertência do legislador.

A essa altura já é possível facilmente perceber que a palavra tendente utilizada no mencionado artigo consistiu em um descuido do legislador, que não tem o condão de alterar o momento de início do crime ou mesmo de sua

consumação, pois a se admitir tal hipótese chegaríamos a resultados contraditórios e em total desconexão com todo o sistema em que foi concebida a norma em comento.

Afora isso, cairíamos indubitavelmente em flagrante inconstitucionalidade, pois haveria evidente afronta ao princípio da taxatividade (mandato de certeza)<sup>10</sup>, que é corolário direto do princípio da legalidade e exige que o tipo penal seja suficientemente claro e determinado, o que não ocorreria se admitíssemos o emprego do vocábulo "tendente", afinal, basta um comezinho esforço para se perceber que não é taxativa a lei que pune a prática de "**todo ato tendente a retirar, extrair, coletar, apanhar, apreender ou capturar espécimes dos grupos dos peixes, crustáceos, moluscos e vegetais hidróbios**", pois a prática de "todo ato tendente" pode englobar infinitas situações, tornando indeterminada a conduta típica.

Ademais, se indagarmos qual o motivo que levou à edição do artigo 36 da Lei 9.605/98 chegaremos à conclusão de que ele foi elaborado com a única finalidade de ampliar o conceito de pesca, para que esta não somente tutele os peixes, mas abarque em sua proteção os moluscos, os crustáceos e os vegetais hidróbios, que não seriam protegidos pelo conceito comum de pesca. Outro significado não tem o mencionado dispositivo.

Assim, forçoso é concluir que para a prática desses crimes não basta a prática de atos tendentes à pesca, mas necessário se faz a prática de atos executórios do crime. Ademais, todos os tipos previstos no artigo 34 e 35 da Lei 9.605/98 são crimes materiais, que se consumam com a efetiva extração, retirada, coleta, apanha, apreensão ou captura de peixes, crustáceos, moluscos ou vegetais hidróbios. Finalmente vale frisar que, conforme bem observou o ínclito Procurador da República Dr. Nicolao Dino de Castro e Costa Neto "**tanto no art. 34 como no art. 35, o crime se consuma não com a morte dos espécimes pescados (trata-se aí de exaurimento do crime), mas sim com a ação efetiva de retirar, coletar, apanhar, apreender ou capturar**"<sup>11</sup>.

<sup>1</sup> FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. Novo Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa. - 2. ed. - Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira.

<sup>2</sup> HUNGRIA, Nelson. Comentários ao Código Penal. Rio de Janeiro: Revista Forense, 1958, v. I, t. II, pág. 76.

<sup>3</sup> Idem, pág. 75.

<sup>4</sup> Idem, pág. 76.

<sup>5</sup> Idem, pág. 76.

<sup>6</sup> Idem, pág. 80.

<sup>7</sup> Idem, pág. 80.

<sup>8</sup> Obviamente será típica a conduta em caso de dolo eventual.

<sup>9</sup> MAXIMILIANO, Carlos. Hermenêutica e Aplicação do Direito. Rio de Janeiro: Forense, 1996, pág. 251.

<sup>10</sup> Ensina-nos Mauricio Antônio Ribeiro Lopes que o princípio da taxatividade, diz respeito à técnica de elaboração da lei penal, que deve ser suficientemente clara e precisa na formulação do conteúdo do tipo legal e no estabelecimento da sanção para que exista real segurança jurídica (in Princípios Políticos do Direito Penal. - 2. ed. - São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1999. - (Série princípios fundamentais do direito penal moderno; v. 3), pág. 83).

<sup>11</sup> CASTRO E COSTA NETO, Nicolao Dino de. Boletim dos Procuradores da República, ano 1, nº 11, março 1999, pág. 26.

# CIDADANIA, ACESSO À JUSTIÇA E REALIZAÇÃO DA IGUALDADE

*Luiza Cristina Fonseca Frischeisen*  
PRR/3ª Região

A Constituição Federal estabelece o acesso à justiça como direito fundamental, sendo este essencial para a concretização do Estado Democrático de Direito.

Acesso à justiça implica saber que se pode recorrer ao Judiciário quando se tem um direito violado ou ameaçado, saber que se tem o direito de ser ouvido por um membro do Ministério Público, que existe a Defensoria Pública quando não se pode pagar por um Advogado, saber que se tem o direito de protocolar um pedaço de papel em determinado órgão público e quando o autor retornar para obter novas informações, terá o direito de saber qual foi o destino do seu requerimento e quais providências foram tomadas.

Assim, acesso à justiça significa ter a possibilidade de compreender e ter acesso ao sistema de justiça como um todo, não sendo possível uma sociedade contemporânea realmente democrática que não esteja baseada em tais valores. Todos os dias fala-se em cidadania, e que a pessoa é um cidadão, que tem direitos de acesso à saúde, a educação, ao meio ambiente limpo. Ora, nada disso é real e efetivo, sem que em contrapartida garanta-se o acesso à justiça. Porque no momento em que tais direitos não são cumpridos, a pessoa terá que recorrer a alguém, mas ela precisa saber como fazê-lo.

Para aqueles que trabalham no sistema de justiça, uma das grandes questões é a “oferta” da justiça e temos que entender que o acesso à justiça, ou a “oferta” de justiça, como um problema muito amplo. Isso implica em uma movimentação pela proximidade do Poder Judiciário e do Ministério Público com o cidadão comum, pelo fortalecimento de uma Defensoria Pública que realmente alcance a todos. É importantíssimo o fortalecimento da Defensoria Pública, pois sem Defensoria Pública se pode falar em acesso à justiça. É a Defensoria Pública que poderá atuar em casos individuais porque o Ministério Público só pode atuar em defesa do coletivo, salvo em algumas matérias, por permissão legal específica.

É importante a existência de uma Defensoria Pública realmente forte, pois esta, muitas vezes, vai estar advogando contra o próprio Estado, quando este atuar em desacordo ou se omitir no cumprimento de suas atribuições constitucionais e legais.

O acesso à justiça não esgota-se, por falta de uma expressão mais precisa, no que podemos chamar de

“acesso formal”, ou seja, a pessoa ter acesso ao Ministério Público, ao Poder Judiciário, ao Advogado Público ou Privado, para que possa ter o seu direito respeitado.

O conceito de acesso à justiça é um pouco mais amplo, englobando a idéia de que uma ação judicial, seja de natureza cível ou penal tenha um tempo razoável para o seu deslinde, ou seja, inclui a idéia de efetividade. A credibilidade do sistema de justiça como possibilidade de resolução de conflitos implica em poder garantir aos cidadãos que as questões serão resolvidas em um espaço de tempo razoável, independentemente de qualquer dado subjetivo que envolva as partes, que não esteja previsto em lei. No âmbito penal, a garantia que as ações resolvam-se em um prazo razoável implicaria em menos prescrição e maior credibilidade por parte da sociedade no sistema institucional e legal de prevenção e repressão dos delitos.

Poucas pessoas pensam em uma política pública de acesso à justiça. As pessoas pensam em saúde. Todo mundo pensa: a saúde deve ser basicamente pública ou não? Como deve ser o sistema público de saúde? E a assistência social: como é a assistência social? Deve ser prestada por entidades privadas, públicas ou por ambas?

Poucas pessoas fora da área jurídica, entretanto, pensam em uma política pública de acesso à justiça. É hora de pensarmos um pouco nisso. O que seria uma política pública de acesso à justiça? O Poder Judiciário nos Estados da Federação devem estar comprometidos com o que chamamos de justiça itinerante? Como e onde devem funcionar os Juizados Especiais Cíveis e Criminais? O Ministério Público e a Defensoria Pública devem fazer parte da justiça itinerante? Devem ser incentivados mecanismos de conciliação informais e extrajudiciais? Como devem ser os novos Juizados Especiais Federais, em especial os Cíveis, que tratarão de matéria previdenciária? O acesso à justiça visa garantir um princípio básico do Estado Democrático de Direito, a isonomia, ou seja, que todos são iguais perante a lei e, assim serão tratados por aqueles responsáveis pela administração e aplicação da justiça. E isso é importantíssimo para cumprir um dos objetivos da República Brasileira que é diminuir a desigualdade, mantendo e garantindo a igualdade entre todos os cidadãos.

# AGROTÓXICOS E MEIO AMBIENTE

*Paulo Afonso Brum Vaz*

Desembargador Federal do TRF da 4ª Região

**Sumário: 1. Introdução. 2. Principais problemas relacionados com o uso de agrotóxicos, seus componentes e afins. 3. Disciplina legal. 4. Conceito. 5. Sobre a competência legislativa. 6. Aspectos sobre o registro de produtos agrotóxicos, seus componentes e afins. 7. Responsabilidade por dano ambiental causado por agrotóxicos, seus componentes e afins. 8. Responsabilidade Administrativa. 9. Responsabilidade Civil. 9.1. Aspectos processuais. 9.2. Responsabilidade objetiva. 9.3 Responsabilidade solidária. 9.4. Prescrição. 9.5. Responsabilidade da Administração. 10. Responsabilidade penal. 11. Considerações finais.**

## **1. Introdução**

Uma das grandes preocupações da humanidade é o crescimento populacional. Se refletirmos sobre a Teoria de Thomas Malthus, vamos concluir que, ao invés constituir um sinal de alerta para a necessidade de preservação dos recursos naturais, acabou desencadeando na humanidade uma corrida desenfreada e sem limites pela produção de alimentos. Hoje, no Brasil, por exemplo, se produz infinitamente mais grãos do que se pode consumir, mas com um custo-benefício ambiental extremamente negativo, em razão do uso indiscriminado e não fiscalizado de agrotóxicos. Queremos dizer que o modelo de produção agrícola brasileiro, sobretudo as grandes plantações, é causa de degradação ambiental importante, com prejuízos sérios à biodiversidade. De rigor, a agricultura e a preservação ambiental deveriam - e o princípio do desenvolvimento sustentável assim impõe - caminhar lado a lado, e a produção agrícola preocupar-se muito mais com o acesso e a distribuição de alimentos do que com a estocagem.

## **2. Principais problemas relacionados com o uso de agrotóxicos, seus componentes e afins**

Qualquer abordagem sobre o tema agrotóxicos, à luz do direito ambiental, deve levar em consideração os aspectos técnicos acerca das potencialidades nocivas do uso de produtos químicos na lavoura, seja para a saúde humana, seja para o meio ambiente, seja para a sociedade como um todo. Podemos aqui destacar algumas constatações.

a) Em sua maioria, os agrotóxicos são extremamente voláteis, portanto, têm a propriedade de serem carregados pelas correntes aéreas para locais e distâncias indesejadas, contaminando extensões incalculáveis do solo, das águas e do ar. As aplicações aéreas, geralmen-

te feitas sem maiores cuidados, representam foco de intensa degradação ambiental, afetando todas as espécies de vida. É hábito lavar os tanques dos aviões, embalagens usadas e equipamentos de aplicação em cursos d'água (rios, lagos etc). De 1825 amostras colhidas nos rios paranaenses, por exemplo, 84% apresentavam resíduos de pelo menos 17 diferentes agrotóxicos.

b) Quase todos os Agrotóxicos permanecem no solo por muitos anos, transferindo-se para a cultura seguinte e contaminando também as pastagens que os agropecuaristas costumam plantar entre uma cultura e outra. Estas pastagens são ingeridas pelo gado, contaminando sua carne, que ainda é o alimento preferido da população brasileira.

c) Com o emprego de agrotóxicos, ao longo do tempo, um número razoável de pragas, que atacam a lavoura, quase igual ao que é destruído, adquire resistência, tornando-se imune e obrigando, como que num círculo vicioso, à criação de novas e mais potentes fórmulas. Do universo de insetos destruídos, muitos são benígnos, como a abelha e os demais insetos polinizadores, tão necessários ao equilíbrio ecológico.

d) Um dos problemas diretos mais graves é exatamente a excessiva concentração de resíduos de agrotóxicos nos alimentos de origem vegetal e animal, principalmente em razão da inobservância do número correto de aplicações, das dosagens recomendadas ou dos intervalos de tempo necessários entre a aplicação e a colheita. Pesquisas têm revelado altas concentrações de resíduos tóxicos em frutas, em verduras e em carne bovina.

e) Por fim, vale destacar alguns efeitos decorrentes da contaminação por agrotóxicos em seres humanos. Têm-se registros de lesões hepáticas e renais, esterilidade masculina, hiperglicemia, hipersensibilidade, carcinogênese, fibrose pulmonar, redução da imunidade e até suicídios, como têm ocorrido na região fumageira de Venâncio Aires e Santa Cruz, no Rio Grande do Sul, onde o MPF investiga o alto número de suicídios. Acredita-se que se deva ao contato prolongado com algum tipo de agrotóxico empregado na lavoura de fumo.

Podemos citar aqui dados concretos, estatísticas alarmantes sobre contaminação, como no caso dos plantadores de alho de Curitiba/SC (de 481 agricultores submetidos a exame, 71% estavam contaminados) e dos pomicultores da serra gaúcha (55,6% estão contaminados com organofosforados, 11% com comprometimento hepático). Segundo pesquisa do

IBGE, no Estado do Paraná (safra de 1998/1999) ocorreram cerca de 30 mil casos de intoxicação, dos quais 29.250 casos tiveram atendimento médico/hospitalar. No meio rural, é absurda a mortalidade infantil (pesquisa feita com 929 trabalhadoras rurais comprova que 52,3% já tiveram filho nascido morto e 10% delas já tiveram mais de quatro filhos nascidos mortos). Calcula-se que em todo o mundo ocorrem, por ano, cerca de 2 milhões de casos de envenenamento por agrotóxicos, com algo em torno de 40 mil mortes. Mais do que em muitas guerras. Não é demais, por falar em guerra, lembrar que o famoso agente laranja, usado pelos americanos na guerra do Vietnã para destruir a produção agrícola e as selvas fechadas daquele país, era um produto agrotóxico, um herbicida, usado como arma de guerra. A síndrome da vaca-louca, na Inglaterra, acredita-se, tem origem em agrotóxicos. Na América Central, existem registros de 16 mil casos de castração, devido ao uso de um agrotóxico chamado DBCP (DipromoCloroPropano). Nos EUA, tivemos um caso interessante de um empregado de uma empresa de conservação de jardins que assassinou uma dona de casa, depois de uma rápida discussão. Anos depois, a condenação pelo crime está sendo revista, graças a um laudo médico que atesta ter o crime sido cometido em razão de uma alteração psíquica momentânea, induzida pelo contato diuturno com agrotóxicos.

### 3. Disciplina legal

A disciplina legal sobre agrotóxicos, no âmbito federal, encontra-se na Lei nº 7.802, de 11.06.89, alterada pela Lei nº 9.974, de 06.06.2000. Esta lei dispõe sobre a pesquisa, a experimentação, a produção, a embalagem e rotulagem, o transporte, o armazenamento, a comercialização, a propaganda comercial, a utilização, a importação, o destino final dos resíduos e embalagens, o registro, a classificação, o controle, a inspeção e a fiscalização de agrotóxicos, seus componentes e afins. O Decreto nº 98.816/90 cuidou de regulamentar a Lei nº 7.802/89, dando-lhe condições de aplicabilidade, nos pontos em que carecia de regulamentação.

### 4. Conceito

Vamos encontrar a definição no inciso I do art. 2o da Lei nº 7.802/89, dispondo que agrotóxicos e afins são os produtos e os agentes de processos físicos, químicos ou biológicos, destinados ao uso nos setores de produção, no armazenamento e beneficiamento de produtos agrícolas, nas pastagens, na proteção das florestas, nativas ou implantadas, e de outros ecossistemas e também de ambientes urbanos, hídricos e industriais, cuja finalidade seja alterar a composição da flora ou da fauna, a fim de preservá-las da ação danosa de seres vivos considerados nocivos (a); ainda, as substâncias e produtos empregados como desfolhantes, dessecantes, estimuladores e inibidores de crescimento (b). Consi-

deram-se seus componentes (II), os princípios ativos, os produtos técnicos, suas matérias-primas, os ingredientes inertes e aditivos usados nos agrotóxicos e afins.

Em outras palavras, pode-se dizer que agrotóxicos são toxinas utilizadas para controlar pragas na lavoura, assim os herbicidas (que matam plantas invasoras) e pesticidas, divididos em inseticidas e fungicidas (que matam diversas espécies de insetos, ácaros e fungos, por exemplo).

### 5. Sobre a competência legislativa

A teor do art. 24 da Constituição, compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre conservação da natureza, defesa do solo e recursos naturais, proteção do meio ambiente, controle da poluição (VI), responsabilidade por dano ao meio ambiente (VIII) e proteção e defesa da saúde (XII). No âmbito da competência concorrente, a União limitar-se-á a estabelecer normas gerais (parágrafo 1º), sem excluir a competência suplementar dos Estados (parágrafo 2º), que exercerão a competência legislativa plena, para atender suas peculiaridades, inexistindo lei federal sobre normas gerais (parágrafo 3º). Em outro dizer, a existência de legislação federal, sobre normas gerais, predomina sobre a estadual, cujo caráter supletivo a restringe ao preenchimento de eventual lacuna deixada pela legislação emanada do poder central, sobretudo quanto às condições regionais.

Quanto à competência legislativa, dispõe a Lei nº 7.802/89 nos seguintes termos:

Art. 9º. No exercício de sua competência, a União adotará as seguintes providências;

I - legislar sobre a produção, registro, comércio interestadual, exportação, importação, transporte, classificação e controle tecnológico e toxicológico;

II - controlar e fiscalizar os estabelecimentos de produção, importação e exportação;

III - analisar os produtos agrotóxicos, seus componentes e afins, nacionais e importados;

IV - controlar e fiscalizar a produção, a exportação e a importação.

Art. 10. Compete aos Estados e ao Distrito Federal, nos termos dos artigos 23 e 24 da Constituição Federal, legislar sobre o uso, a produção, o consumo, o comércio e o armazenamento dos agrotóxicos, seus componentes e afins, bem como fiscalizar o uso, o consumo, o comércio, o armazenamento e o transporte interno.

Art. 11. Cabe ao Município legislar supletivamente sobre o uso e o armazenamento dos agrotóxicos, seus componentes e afins.

À luz da Constituição de 1967, o STF, chamado a decidir em inúmeras Representações de inconstitucionalidade de leis estaduais sobre agrotóxicos, que extrapolavam os termos da lei geral federal vigente à época, reafirmou a competência ex-

clusiva da União para ditar as normas gerais sobre produção, comércio e consumo de produtos que contenham substâncias nocivas, e a competência supletiva dos Estados-Membros (RP 1243/PE, RP 1348/SP, RP 1246/PR e RP 1242/BA).

O Município pode legislar, em matéria ambiental, em caráter supletivo, a fim de dispor sobre assuntos de interesse local, tal como prevêm os incisos I e II do art. 30 da Constituição e o disposto no art. 11 da Lei nº 7.802/89.

## **6. Aspectos sobre o registro de produtos agrotóxicos, seus componentes e afins**

Dispõe a Constituição que incumbe ao Poder Público controlar a produção, a circulação, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente (art. 225, parágrafo 1º, V).

É condição *sine qua non* para a produção, exportação, importação, comercialização e utilização de agrotóxicos o prévio registro do produto nos órgãos federais do Ministério da Saúde (Agência Nacional de Vigilância Sanitária); do Meio Ambiente (IBAMA); e do Ministério da Agricultura (Secretaria Nacional de Defesa Agropecuária), nos termos da Lei nº 7.802/89 (art. 3º).

O Decreto nº 98.816/90, que regulamenta a Lei nº 7.802/89, disciplina, em seus artigos 3º, 4º e 5º, as exigências a serem observadas pelo pretendente a registro, renovação e extensão de uso de agrotóxicos. E o faz tomando em conta três aspectos: fitossanitário, saúde e periculosidade ambiental, cada qual a ser analisado por órgãos específicos da Administração, vinculados, respectivamente, aos Ministérios da Agricultura, da Saúde e do Meio Ambiente.

O registro de agrotóxicos é ato complexo. Somente depois de autorizado por todos os órgãos encarregados do registro é que o agrotóxico poderá ser produzido, comercializado e consumido. É de ser afastada, pois, a possibilidade de exercício de qualquer destas condutas quando ausente a chancela das três esferas administrativas, seja porque pendente de apreciação o requerimento em uma delas ou mesmo porque recusado o registro. Essa a intenção inequívoca do legislador, conforme se pode observar da leitura do art. 3º da Lei nº 7.802/89, que subordina a produção, exportação, importação, comercialização e utilização dos agrotóxicos ao prévio registro em órgão federal, obedecidas as "diretrizes e exigências dos órgãos federais responsáveis pelos setores da saúde, meio ambiente e da agricultura". O regulamento, portanto, ao prever a intervenção necessária dos órgãos vinculados aos Ministérios da Saúde, da Agricultura e do Interior (hoje do Meio Ambiente), não fez mais do que dar cumprimento fiel ao comando legal.

Os Estados podem, a lareira do registro nos órgãos federais, impor cadastramento de produtos agrotóxicos como pressuposto de distribuição,

comercialização e consumo no âmbito de seu território.

Discute-se acerca da possibilidade de os Municípios proibirem, no âmbito de seus territórios, a produção, a comercialização e o uso de produto agrotóxico registrado e, por consequência, autorizado pelos órgãos e entidades federais competentes. O Município pode legislar, em matéria ambiental, em caráter supletivo, a fim de dispor sobre assuntos de interesse local, tal como prevêm os incisos I e II do art. 30 da Constituição. Todavia, como sua competência se opera em caráter suplementar à legislação federal e à estadual, não poderá dispor contrariamente ao texto destas, sob pena de tornar suas disposições inócuas e reflexamente trespassar ao controle municipal mister que a lei federal - art. 3º da Lei 7.802/89 - conferiu à esfera federal.

Outra questão importante e polêmica diz respeito ao excedimento dos prazos previstos para o exame do pedido de registro ou de renovação de registro, tal como previstos no art. 11 do Decreto nº 98.816/90. Indaga-se: a omissão administrativa, não analisando o requerimento dentro do prazo legal, autorizaria a produção, a comercialização e o consumo do produto não registrado? Por certo que não. Não se ousaria colocar em risco a saúde humana e todo o meio ambiente. A hipótese desafia a impetração do mandado de segurança a fim de que se reconheça a ilegalidade por omissão da Administração, que poderia ser compelida, pela expedida via mandamental, a examinar o pedido.

No parágrafo 6º do art. 3º da Lei nº 7.802/89 estão listadas as situações de proibição do registro de agrotóxicos, seus componentes e afins. Busca-se evitar o ingresso no mercado de produtos nocivos à saúde humana e ao meio ambiente. O elenco de situações é meramente exemplificativo. Portanto, outras razões, desde que relevantes, poderão contraindicar o registro. O fato de um produto ter seu uso cancelado em países desenvolvidos deveria pesar mais no exame do pedido, ainda que não houvesse a recomendação de organizações internacionais responsáveis pela saúde (parágrafo 4º do art. 3º). A conclusão a que se chega, diante dos precedentes e registros de doenças, mortes e degradação ambiental, é no sentido de impor às autoridades competentes maior rigor no procedimento de registro, especialmente em relação a produtos que causem dano ao meio ambiente (alínea f).

Nota-se um atraso injustificável, uma verdadeira letargia das nossas autoridades ambientais - fruto talvez de pressão econômica, política ou mesmo de inconsciência ambiental - no sentido de se implantar uma política séria de controle e fiscalização de agrotóxicos. Uma frase que jamais poderia ser dita é a seguinte: "este produto já teve seu registro cancelado nos EUA ou na Europa, porque se revelou nocivo à saúde humana e ao meio ambiente, mas no Brasil ainda é permitido". Será que o brasileiro, o nosso meio ambiente, nossa biodiversidade, são imunes aos efeitos do agrotóxico que se revelou nocivo em outros países?

De rigor, pensamos que seria indispensável o prévio relatório de impacto ambiental, tal como exige o art. 225, parágrafo 1º, inciso IV, da CF, em razão da significativa degradação ambiental que causam, sendo inequívoca a insuficiência do processo de registro disciplinado pela Lei dos Agrotóxicos. Helita Barreira Custódio, em profundo artigo sobre agrotóxicos, sustenta a "Necessidade de aplicar-se o instrumento de estudo e da respectiva avaliação de impacto ambiental não somente a novos projetos de atividades em vias de licenciamento inicial, mas também a todas as atividades que, legal e regulamentarmente autorizada, ocasionam comprovados perigos e danos ao meio ambiente e à saúde pública (Agenda 21, Caps, 15, 35)".

Além do registro do produto agrotóxico, mister se faz o registro no Estado ou no Município das pessoas, físicas ou jurídicas, que produzam, importem, exportem, comercializem ou que atuem como prestadoras de serviços na aplicação de agrotóxicos, seus componentes ou afins, atendidas as diretrizes e exigências dos órgãos federais. Daí poder-se afirmar que o Estado e o Município não poderão, ao dispor sobre o registro, no âmbito de seus territórios, abolir exigências federais.

O art. 5º da Lei nº 7.802/89 elenca as pessoas legitimadas a requerer o cancelamento ou impugnação, em nome próprio, do registro de agrotóxicos, seus componentes e afins, arguindo prejuízos ao meio ambiente, à saúde humana e dos animais. São elas: I. as entidades de classe, representativas de profissões ligadas ao setor (Associações dos agrônomos, dos biólogos, dos engenheiros florestais, dos sanitaristas, dos ecólogos, dos botânicos, p.ex.); II. partidos políticos com representação no Congresso Nacional; III. entidades legalmente constituídas para a defesa dos interesses difusos relacionados à proteção do consumidor, do meio ambiente e dos recursos naturais, como, por exemplo, o Instituto de Defesa do Consumidor (IDEC), as Organizações não-governamentais (ONGs). Não se exige o prazo mínimo de um ano de existência, tal como ocorre para a propositura da ACP. Também o Ministério Público tem legitimidade para impugnar o registro. Quanto a este, pensamos que lhe devesse ser encaminhada cópia do processo de registro de agrotóxicos, a fim de que pudesse melhor avaliar o cumprimento das exigências legais, sobretudo quando o produto já tenha sido cancelado em outros países.

### **7. Responsabilidade por dano ambiental causado por agrotóxicos, seus componentes e afins**

Art. 225, parágrafo 3º, da CF: "As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados".

Segundo dispõe o art. 14 da Lei dos Agrotóxicos: "As responsabilidades administrativa, civil e penal, pelos danos causados à saúde das pes-

soas e ao meio ambiente, quando a produção, comercialização, utilização, transporte e destinação de embalagens vazias de agrotóxicos, seus componentes e afins, não cumprirem o disposto na legislação pertinente, cabem:

a) ao profissional, quando comprovada receita errada, displicente ou indevida;

b) ao usuário ou a prestador de serviços, quando em desacordo com o receituário ou as recomendações do fabricante e órgãos registrantes e sanitário-ambientais;

c) ao comerciante, quando efetuar a venda sem o respectivo receituário ou em desacordo com a receita ou recomendações do fabricante e órgãos registrantes e sanitário-ambientais;

d) ao registrante que, por dolo ou culpa, omitir informações ou fornecer informações incorretas;

e) ao produtor que produzir mercadorias em desacordo com as especificações constantes do registro do produto, do rótulo, da bula, do folheto e da propaganda, ou não der destinação às embalagens vazias em conformidade com a legislação pertinente;

f) ao empregador, quando não fornecer e não fizer manutenção dos equipamentos adequados à proteção da saúde dos trabalhadores ou dos equipamentos na produção, distribuição e aplicação dos produtos.

O processo, que vai desde o registro, passando pela fabricação, receita, até a sua utilização final e destinação das embalagens, envolve vários sujeitos: o registrante, o fabricante, o transportador, o profissional que receita, o comerciante, o prestador de serviços e o usuário. Esse fato tem que ser levado em consideração quando se fala de responsabilidade civil, pois cada um desses sujeitos pode, no desempenho de sua atividade, vir a causar dano ao meio ambiente ou à saúde das pessoas.

### **8. Responsabilidade Administrativa**

As penalidades a cargo da Administração vêm reguladas pelo Decreto nº 98.816, de 11 de janeiro de 1990. São elas, segundo disposto no seu artigo 76: advertência, multa de até 1.000 (mil) vezes o Maior Valor da Referência - MVR (aplicável em dobro em caso de reincidência), condenação de produto, inutilização de produto, suspensão de autorização, registro ou licença, cancelamento de autorização, registro ou licença, interdição temporária ou definitiva do estabelecimento, destruição de vegetais, partes de vegetais e alimentos (com resíduos acima do permitido) e destruição de vegetais nos quais tenha havido aplicação de agrotóxico de uso não autorizado.

Obviamente que, sendo permitida atividade legislativa dos Estados e dos Municípios na matéria, outras exigências poderão ser feitas, para atendimento do interesse regional ou local. E o descumprimento das normas estaduais e municipais pode acarretar tam-

bém a aplicação de penalidades pela Administração. Os Estados do Paraná e do Rio Grande do Sul exigem, por exemplo, o prévio cadastro dos produtos agrotóxicos nas suas respectivas Secretarias de Saúde e do Meio Ambiente. Um produto que esteja licenciado pelas autoridades federais, mas não tenha obtido o aval ainda das autoridades competentes daqueles Estados, neles não poderá ser utilizado, sob pena de responsabilidade de quem figure na cadeia de produção, comercialização, consumo e destinação de embalagens de agrotóxicos, seus componentes e afins.

A pena administrativa será graduada conforme a gravidade do ato praticado. É o que se observa da análise dos artigos 77 e seguintes do decreto que regulamentou a Lei nº 7.802/89. O critério de gradação da penalidade, de sua vez, toma por base elementos objetivos (conseqüências para a saúde humana e para o meio ambiente) e elementos subjetivos (ser o agente reincidente ou ter cometido a infração para obtenção de qualquer tipo de vantagem, por exemplo).

Convém alertar para o fato de que, a teor do art. 1º da Lei nº 9.873/99, a ação punitiva da Administração Pública Federal, direta e indireta, no exercício do poder de polícia, prescreve em cinco anos. A inércia dos poderes públicos, se já era inadmissível, agora é causa de prescrição da ação.

## **9. Responsabilidade Civil**

### **9.1. Aspectos processuais**

Desde logo, convém sublinhar o fato de que a lei distingue entre o dano causado à saúde das pessoas e aquele que atinge diretamente o meio ambiente (dano privado e dano público). É certo que as ações lesivas ao meio ambiente afetam não apenas a biota, mas acabam por causar danos também à saúde das pessoas. A distinção feita pelo legislador não pode ser ignorada e revela-se de muita utilidade no campo de atuação das regras de processo (especialmente quanto à ação a ser manejada e à legitimidade ativa). A tutela do dano ao meio ambiente, enquanto direito difuso, é feita por ação civil pública ou ação popular, destacando-se, quanto à ACP, a especial legitimidade do MP. Quando se trate de dano à saúde, cuidando-se de direito individual homogêneo, tem o MP legitimidade para propor ação civil pública (com base nas disposições do CDC ou quando houver relevante interesse social), assim como cada particular lesado. Sendo apenas individual o direito violado, uma vez que ausente a pluralidade de vítimas de um mesmo fato, somente é cabível a ação individual, para a qual não tem legitimidade o MP.

### **9.2. Responsabilidade objetiva**

A responsabilidade pela reparação do dano ambiental é objetiva e baseada na teoria do risco inte-

gral. Quem exerce atividades suscetíveis de causar danos ao meio ambiente sujeita-se à reparação do prejuízo, independentemente de ter agido ou não com culpa. O nexo de imputação, pois, que preside a responsabilização do agente degradador é tão-somente a idéia de risco criado, oriundo do exercício de atividade potencialmente lesiva ao ambiente hígido, direito consagrado constitucionalmente.

A teoria da responsabilidade objetiva já estava prevista na Lei nº 6.938, de 31.08.81, que no parágrafo primeiro de seu art. 14 dispunha que o poluidor estava obrigado ao ressarcimento do dano, independentemente da existência de culpa. Tal orientação foi mantida integralmente pelo legislador constituinte, conforme se verifica da leitura do parágrafo 3º do art. 225 da Constituição Federal, que dispõe sobre a responsabilidade do agente pelas condutas lesivas ao meio ambiente, sujeitando-o à reparação do dano causado, sem prejuízo das demais responsabilidades nas esferas criminal e administrativa.

A esse propósito já discorremos no trabalho Meio Ambiente e Mineração (Apud Direito Ambiental em Evolução, Curitiba: Juruá, 1998, p. 251/2):

A teoria da responsabilidade objetiva já estava prevista na Lei nº 6.938, de 31/08/81, que, no § 1º de seu art. 14, dispunha que o poluidor estava obrigado ao ressarcimento do dano, independentemente da existência de culpa. Tal orientação foi mantida integralmente pelo legislador constitucional, conforme se verifica da leitura do § 3º do art. 225 da Constituição Federal, que dispõe sobre a responsabilidade do agente pelas condutas lesivas ao meio ambiente, sujeitando-o à reparação do dano causado, sem prejuízo das demais responsabilidades nas esferas criminal e administrativa. A falta de menção expressa do texto constitucional à expressão independentemente de culpa tem levado alguns doutrinadores a conjecturar sobre a real intenção do constituinte. Não nos parece, porém, possa haver dúvida a respeito da adoção, pela Constituição Federal, da teoria da responsabilidade objetiva em matéria de dano ambiental. O legislador constituinte, em verdade, ampliou as garantias de defesa ambiental, promovendo a consolidação das normas especiais e gerais vigentes anteriormente à promulgação da Carta Magna. Prova disso é que a defesa do meio ambiente figura como um dos princípios norteadores da ordem econômica, a dizer que o exercício das atividades produtivas deve estar condicionado à observância dos cuidados indispensáveis que deve ter o empreendedor para evitar a degradação ambiental. Conforme averbou José Afonso da Silva, "tendo-a elevado (a defesa do meio ambiente) ao nível de princípio da ordem econômica, isso tem o efeito de condicionar a atividade produtiva ao respeito do meio ambiente e possibilita ao Poder Público interferir drasticamente, se necessário, para que a exploração econômica preserve a ecologia". Portanto, a Constituição Federal, a par de recepcionar a legislação sobre meio

ambiente vigente antes de sua promulgação, dispensou ao problema tratamento especial em termos de garantias oferecidas à sociedade, tanto no que respeita ao ressarcimento dos prejuízos causados como nos casos de intervenção preventiva do Poder Estatal.

São cinco as conseqüências da adoção da responsabilidade objetiva fundada no risco integral:

a) Irrelevância da intenção danosa: a responsabilidade objetiva visa garantir, antes, o ressarcimento do prejuízo, ao invés de perquirir sobre eventual intenção por parte do agente.

b) desimportância da licitude da atividade: a responsabilização do agente causador do dano funda-se no risco da atividade por ele desempenhada, de modo que, mesmo que lícita sua atuação, não poderá ser eximido de ressarcir à sociedade os prejuízos causados. Assim, ainda que devidamente registrado o produto agrotóxico, se vier a causar dano ao meio ambiente ou à saúde pública, deverá responder o agente.

c) Irrelevância do caso fortuito, da força maior e do fato de terceiro: não afastam a responsabilidade a contribuição de fatores imprevisíveis (fenômenos climáticos, por exemplo). Assim, se o evento nocivo ao meio ambiente ou à saúde pública ocorre em razão da propagação do produto agrotóxico causada por ventos fortes ou chuvas, isto é irrelevante na atribuição da responsabilidade de quem o manipule.

d) Inversão do ônus da prova: à exclusão de responsabilidade, só resta ao agente a hipótese de provar a inexistência denexo causal, sendo o único caso em que se pode falar em ônus da prova.

e) redimensionamento do nexocausal e de sua importância: o nexocausal não é considerado em relação à ação ou omissão, mas sim à atividade desenvolvida pelo agente, que tem o ônus da prova de que sua atividade não é potencialmente poluidora, resolvendo-se a dúvida científica em favor da sociedade, consoante recomenda o princípio da precaução, vigente no direito ambiental.

Estabelecida a premissa da adoção, pelo ordenamento jurídico, da responsabilidade objetiva, é de se perguntar se o fabricante do produto tóxico é sempre objetivamente responsável pelos danos que este venha a causar ao ambiente ou à saúde das pessoas. Creemos que o assunto merece alguma reflexão.

Tanto para produzir quanto para introduzir em circulação o produto agrotóxico, o fabricante há de estar autorizado pelo Poder Público. Precisa do aval de três órgãos da Administração Federal. Deve atender às exigências prévias feitas pelos órgãos estatais, mesmo no caso de pesquisa e experimentação (art. 3º, § 1º, da Lei nº 7.802/89). Ultrapassada a fase de controle prévio exercido pelo Estado, supõe-se que o produto esteja apto a ser utilizado.

É na fase de utilização, contudo, que se verifica a maior incidência de condutas lesivas. Com efeito, ainda que estabelecido prévio controle governamental sobre a produção e introdução em circulação de substância

agrotóxica, nada impede a ocorrência de dano quando o uso seja feito em desconformidade com as exigências técnicas e com a legislação ambiental. Como a potencialidade lesiva inerente a essa espécie de produto recomenda que sua utilização se dê na medida do estritamente necessário, a Lei nº 7.802/89 estabelece, em seu art. 13, que "a venda de agrotóxicos e produtos afins será feita através de receituário próprio". Os receituários cumprem, entre outras, a função de fixar as dosagens máximas permitidas e de dispor sobre a época própria para a aplicação e sobre o intervalo de segurança (art. 53 do Decreto nº 98.816/90).

Não obstante, acontece comumente de o usuário não se submeter às exigências, daí advindo danos lesivos ao meio ambiente e à saúde humana. Suponha-se então que o usuário desrespeite as prescrições legais e as recomendações de uso feitas pelo profissional habilitado. Poder-se-á, nesse caso, responsabilizar o fabricante? Terá ele de responder por ato de terceiro, quando a agressão adveio não da potencialidade lesiva em si do produto, mas do mau uso que dele fez o consumidor final ou mesmo o prestador de serviços?

Pensamos que não. Embora pareça paradoxal a exclusão da responsabilidade do fabricante na hipótese de mau uso do produto - em vista da responsabilidade objetiva -, a tese encontra, entendemos, amparo doutrinário. É preciso dizer, porém, que, em princípio, todos os integrantes da cadeia de produção e utilização das substâncias agrotóxicas são responsáveis pelos eventos danosos. Ocorre que a responsabilidade de cada qual pode ser excluída pela ausência, no caso concreto, de nexocausal entre a conduta agressiva e o dano.

Pode-se dizer então que, se a conduta lesiva adveio pura e simplesmente do mau uso do produto, por inobservância das prescrições técnicas sobre a sua correta utilização, responsável será aquele que, com sua conduta culposa ou dolosa, deu causa à ocorrência do dano. Isso não quer dizer que a parte lesada (seja a comunidade, seja o cidadão) não possa acionar em juízo o fabricante do produto. Quanto a isso não há dúvida, até mesmo em vista da responsabilidade objetiva e solidária que orienta a matéria. Acontece que o fabricante demandado pode, na hipótese, excluir sua responsabilidade provando que sua atividade não deu causa à ocorrência do dano.

Diferente é a situação, no entanto, se a lesão ao meio ambiente ou à saúde humana advém da potencialidade lesiva inerente à substância agrotóxica. Nesse caso, o fabricante será sempre responsável, ainda que autorizado legalmente a fabricar o produto pelos órgãos governamentais.

Mostram-se oportunas, no ponto, as palavras de Paulo de Bessa Antunes sobre a descoincidência entre a norma jurídica e a norma científica:

(...).

Os fundamentos da verdade jurídica são puramente de direito. O direito deve, evidentemente, estar pró-

ximo da vida real para que possa ser mais justo e eficaz. Isto, porém, é uma aspiração. A vida, diariamente, nos ensina que, não com pouca frequência, o Direito - demonstrando uma insuportável arrogância - limita-se a auto alimentar-se, muitas vezes, semeando a injustiça. Como se sabe, a verdade jurídica se assenta sobre a normatividade dogmática. A norma jurídica é, em princípio, um comando, e como tal deve ser obedecida, sob pena de imposição de uma sanção. Conforme afirma Reale, o jurista não pode fazer abstração das normas postas. A norma científica se articula diferentemente da norma jurídica, pois não determina condutas, apenas descreve relações existentes no mundo natural, relações cuja compreensão varia ao longo do tempo, resultando daí o avanço do conhecimento. A lei científica não estabelece verdades, ela busca conhecer a verdade. Ela não define padrões de comportamentos sociais, como faz a norma jurídica. Nos estreitos limites dos objetivos desta tese, posso apontar uma diferença básica entre a norma jurídica e a norma científica. A primeira se apóia e exprime uma certeza jurídica, portanto, produzida socialmente, pois um dos objetivos do direito é o de garantir segurança às relações que, por ele, são regulamentadas, dotando-as de estabilidade e de previsibilidade. A norma científica, ao contrário, está sob constante questionamento e, indiscutivelmente, reflete, apenas, uma etapa do conhecimento. A verdade científica é sempre histórica e parcial. Embora aceita como válida, em dado momento, ela não se petrifica como um dogma, pois a realidade que examina está em constante transformação, independentemente da vontade humana.

E prossegue o autor, agora discorrendo especificamente sobre as substâncias tóxicas:

É a circulação social dos produtos tóxicos que impõe a necessidade de que os mesmos passem, de uma forma ou de outra, ao campo da ordem jurídica, impondo-se-lhes um quadro normativo e dogmático. Ou seja, dogmatiza-se aquilo que, em essência, é antagônico ao dogma. Dá-se certeza à incerteza.

(...).

Com efeito, impende verificar como as externalidades (positivas e negativas) serão socialmente repartidas. É a partir disto que a ordem jurídica deve se pronunciar no sentido de estabelecer o equilíbrio que foi alterado pela circulação social do produto tóxico.

Esse o dilema que enfrentamos no tratamento jurídico das substâncias tóxicas. Elas são lesivas por natureza. Não obstante, há necessidade de sua utilização, o que impõe, em consequência, o estabelecimento de regras rígidas de controle sobre o uso. Sabemos de antemão, no entanto, que o disciplinamento jurídico da matéria nem sempre consegue evitar a ocorrência do dano. Há situações em que as regras postas conseguem, quando muito, se obedecidas, atenuar os efeitos da agressão.

É sob essa perspectiva que deve ser analisada a responsabilidade do fabricante quando a lesão advenha da nocividade em si do produto agrotóxico. Aqui já não

se pode falar mais em exclusão de responsabilidade. Quem assume o risco de produzir e introduzir no comércio substância agressiva ao meio ambiente ou à saúde humana deve arcar com a responsabilidade de reparar o dano. E nem importa saber se o responsável pela introdução do produto estava ou não autorizado a fazê-lo pelos órgãos estatais encarregados do controle e da fiscalização. No campo da responsabilidade civil objetiva, reafirma-se, mostra-se indiferente a licitude da conduta. Mesmo que licenciada, a atividade que cause lesão ao meio ambiente, afetando o seu equilíbrio, gera responsabilidade civil ao seu agente.

Dessarte, em linha de princípio, todos os integrantes da cadeia de produção e utilização das substâncias agrotóxicas são responsáveis pelos eventos danosos. Ocorre que a responsabilidade de cada qual pode ser excluída pela ausência, no caso concreto, de nexos causal entre a conduta agressiva e o dano.

Assim, por exemplo:

1. poderá o fabricante eximir-se da responsabilidade comprovando que o produto foi mal usado, caso em que responderá o usuário ou o prestador de serviço;
2. se o dano decorre não do mau uso, mas da própria potencialidade lesiva do agrotóxico, responderá o fabricante;
3. o profissional que receita responde quando erra na receita, ou não inspeciona a área antes de diagnosticar, mas isenta-se de responsabilidade se comprovar que agiu com acerto técnico, e que o usuário, ou prestador de serviço, foi quem descumpriu o receituário agrônomico.

Em sede de responsabilidade civil, parece-nos relevante consignar que as ações danosas ao meio ambiente iniciadas antes do advento da Lei nº 6.938/81 e que prosseguiram, sem solução de continuidade, depois de sua edição sujeitam os seus agentes aos rigores da responsabilidade objetiva, à semelhança do que ocorre no Direito Penal com os crimes continuados, em que tanto a doutrina quanto a jurisprudência acolhem a aplicação da lei mais severa. Suponha-se então que só agora se descubra que um agrotóxico introduzido em circulação no final da década de 70 esteja causando prejuízos graves ao ambiente e à saúde das pessoas. Os integrantes da cadeia de produção, comércio e utilização responderão objetivamente pelo dano, a despeito de ter a lei que inseriu esse tipo de responsabilidade em nosso ordenamento vindo a lume no começo da década de 80.

### 9.3. Responsabilidade solidária

Vale ainda registrar que, além de objetiva, a responsabilidade em matéria de dano ambiental é solidária. Dispõe o art. 1.518 do Código Civil que os bens do responsável pela ofensa ou violação de direito de outrem ficam sujeitos à reparação do dano causado, e, se tiver mais de um autor a ofensa, todos responderão soli-

dariamente pela reparação. Assim, tratando-se de solidariedade passiva, segundo dispõem os arts. 896 e 904 do Código Civil, a dívida comum pode ser exigida, por inteiro, de apenas um dos co-devedores, de alguns ou de todos. Dessarte, qualquer um dos intervenientes na cadeia de produção, comercialização e consumo de agrotóxicos, seus componentes e afins poderá ser acionado individualmente, cabendo-lhe discutir, depois, na via regressiva, em relação aos demais, o seu grau de culpa, a fim de reaver o que eventualmente seja compelido a pagar. Conseqüência da adoção da responsabilidade solidária é a irrelevância da mensuração da participação, ou contribuição, para o evento danoso, seja em decorrência do concurso de causas ou do concurso de agentes. Não importa que A, B, e C (três agricultores a lançar resíduos de agrotóxicos em um rio) tenham contribuído para a ocorrência do dano ambiental, ou, ainda, que as atividades D, E ou F (agrotóxicos na lavoura, mineração e cortumes, respectivamente) tenham influído para a degradação ambiental de determinada região. Conforme o caso, a solidariedade autoriza que qualquer um dos agentes ou atividades, alguns apenas ou todos sejam responsabilizados.

Rodolfo Camargo Mancuso adverte que "se justifica a aplicação do princípio da solidariedade por danos aos interesses difusos, quando se considere: a) que igual regime é aplicado na ação popular, também utilizada na defesa destes interesses; b) a atual Carta Magna prevê que 'as condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitam os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados (art. 225, § 3º); c) o regime da solidariedade está na base da estrutura dos interesses difusos".

Importante também o escólio de Nelson Nery Júnior: "É curial que deve responder pelo prejuízo experimentado pelo meio ambiente o causador do dano. Não raras vezes, torna-se difícil a identificação perfeita daquele que deu causa ao dano ambiental. Resolve-se este problema com o instituto da solidariedade, instituto que informa a responsabilidade pelo dano ecológico. Não importa para a sociedade, em que proporção a indústria x poluiu o ambiente de determinada região, se mais ou menos que a indústria y. Basta alguma delas haver dado causa, por intermédio de sua atividade, à poluição ambiental, circunstância ensejadora de prejuízo ao meio ambiente, para que exista a obrigação de indenizar, havendo legitimidade passiva ad causam para a ação a que estamos tratando".

#### 9.4. Prescrição

A ação para reparação do dano ao meio ambiente não está sujeita a prazo prescricional. Se a prescrição fulmina o direito de ação por inércia no tempo do seu titular, não seria concebível sua aplicação em tema de direito ambiental, que se caracteriza, entre outras coisas, por apresentar titularidade difusa. Ademais, como

as condutas lesivas ao meio ambiente se protraem no tempo, seria impossível determinar-se o marco inicial da contagem do prazo prescricional. No máximo, poder-se-ia admitir a prescrição de direitos individuais homogêneos (patrimônio privado ou a saúde das pessoas), a se operar no prazo de 20 anos, nos termos da lei civil.

Nem a cessação da atividade danosa é motivo suficiente para afastar a tese da imprescritibilidade. Isso porque a redução ou eliminação da ação degradadora não evita que seus efeitos perdurem, protraindo-se no tempo, indefinidamente, o que torna difícil - senão impossível - a fixação de um marco inicial para fins de prescrição.

Note-se, a propósito, as observações de Ricardo Kochinski e Darlan Rodrigues Bittencourt:

Por outro lado, o tempo que dura a inércia não pode, tampouco, ser revelado, pois o dano ambiental pode ter amplitude tal, que venha a repercutir não só nas gerações atuais como nas futuras. Restaria severamente prejudicada a proteção constitucional das gerações futuras a um meio ambiente equilibrado, se fosse admitida a idéia de prescrição. O dano ambiental, é sabido, não se manifesta necessariamente logo após o acontecimento do sinistro. As relações jurídicas do direito ambiental flutuam em espaço e tempo diversos das relações individuais.

#### 9.5. Responsabilidade da Administração

Segundo dispõe o art. 225, parágrafo 1o, V, da CF-88, incumbe ao Poder Público controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que causem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente.

Ainda na Constituição, o art. 23 dispõe que é da competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios cuidar da saúde (II), proteger o meio ambiente e combater a poluição em todas as suas formas (VI) e preservar as florestas, a fauna e a flora (VII).

À luz destes preceptivos constitucionais, de par com o disposto no par. 6o do art. 37, responde a Administração Pública por seus atos omissivos ou comissivos que causem danos à saúde das pessoas ou ao meio ambiente. A responsabilidade por falta do serviço, ainda que seja subjetiva (STF, RE 179.147-SP, 2a Turma, Rel. Min. Carlos Velloso, DJU 27.02.98), impõe a inversão do ônus da prova quanto ao perfeito funcionamento do serviço, ônus este que incumbe à Administração.

A Administração responde quando se omite na fiscalização e controle que lhe atribui a Constituição e a Lei dos Agrotóxicos, especialmente quando negligencia no processo de registro e na implementação dos mecanismos de segurança previstos na lei, ensejando o ingresso no mercado de produto que venha a causar dano à saúde das pessoas e ao meio ambiente e possibilitando que os agrotóxicos sejam manipulados por quem não tem a devida formação técnica, bem assim quando atua

em desconformidade com a legislação ou causa diretamente os danos antes referidos, como no caso da "capina química" e dos controles epidemiológicos feitos com inseticidas (mosquito da dengue, febre amarela etc), que são comumente feitos pelos Municípios, sem qualquer registro, receituário agrônômico, precaução ou esclarecimento público, quanto aos seus efeitos deletérios.

Ocorrente o dano ambiental e a falta do serviço de controle e fiscalização, responde a Administração solidariamente com o agente causador do dano. Particularmente, nos casos de responsabilidade solidária da Administração, havendo a condenação desta natureza, penso que se devesse, antes de partir para a execução contra o Poder Público, esgotar todas as forças do empreendedor particular, isto porque a atribuição da responsabilidade à Administração, por via reflexa, acaba penalizando toda a sociedade. Se a solidariedade autoriza o titular da ACP a exigir o cumprimento da obrigação fixada na sentença de qualquer um dos coobrigados, não temos dúvida de que a opção deva recair sobre o patrimônio do causador direto do dano.

### 10. Responsabilidade penal

A importância que a preservação ambiental tem assumido ao longo dos últimos anos fez com que as condutas que lhe são lesivas fossem também reguladas pelo Direito Penal. Reconhece a doutrina que a tutela penal, pela sua indiscutível eficácia dissuasória, presta-se mais e melhor a prevenir as agressões ao meio ambiente. Sabe-se que as sanções civis e administrativas não têm a mesma força intimidatória da sanção penal.

Dispondo a Lei nº 9.605/98 "sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente", surgiu a preocupação de saber se aquele diploma revogou completamente a legislação anterior. No que interessa ao presente trabalho, urge ressaltar que a polêmica existente acerca da sobrevivência do delito previsto no art. 15 da Lei nº 7.802/89, a despeito de a nova lei ambiental trazer em seu bojo tipo penal (art. 56) que reproduz condutas semelhantes às descritas na Lei dos agrotóxicos, restou resolvida a partir do advento da Lei nº 9.974, de 06.06.2000, que, inclusive, deu nova redação ao artigo 15 referido.

O crime do art. 15 da Lei nº 7.802/89, na redação original, assim estava tipificado:

Art. 15. Aquele que produzir, comercializar, transportar, aplicar ou prestar serviço na aplicação de agrotóxicos, seus componentes e afins, descumprindo as exigências estabelecidas nas leis e nos seus regulamentos, ficará sujeito à pena de reclusão, de 2 (dois) a 4 (quatro) anos, além da multa de 100 (cem) a 1.000 (mil) MVR. Em caso de culpa, será punido com pena de reclusão, de 1 (um) a 3 (três) anos, além de multa de 50 (cinquenta) a 500 (quinhentos) MVR.

A nova redação, que lhe foi conferida pelo art. 5º da Lei nº 9.974/2000, assim preceitua:

Art. 15. Aquele que produzir, comercializar, transportar, aplicar, prestar serviço, der destinação a resíduos e embalagens vazias de agrotóxicos, seus componentes e afins, em descumprimento às exigências estabelecidas na legislação pertinente estará sujeito à pena de reclusão de dois a quatro anos, além de multa.

Nota-se, prima facie, duas modificações substanciais: 1a. ampliação do núcleo essencial do delito, para incluir o verbo "der destinação a resíduos e embalagens vazias de agrotóxicos, seus componentes e afins..."; 2a. exclusão da forma culposa do delito, porquanto não cogita mais a nova redação do art. 15 da punição em caso de culpa.

Ao tempo em representa um avanço a tipificação da conduta de quem dá destinação contrária à lei a resíduos e embalagens de agrotóxicos - a nova lei disciplina, restringindo, o fracionamento e a reembalagem de agrotóxicos e impõe a devolução das embalagens vazias aos estabelecimentos comerciais onde foram os produtos adquiridos (art. 6º, parágrafos 1º e 2º) - a segunda alteração, eliminando a forma culposa, é um retrocesso grave na tutela penal do meio ambiente.

É cediço que a impunidade de quem atenta contra o meio ambiente ou à saúde pública decorre em parte da ausência de punição da ação ou omissão culposa. Na realidade, em um grande número de casos, somente é possível punir-se a conduta se recriminada a forma culposa. Poucos são os que degradam o meio ambiente propositalmente, ainda que, com suas condutas, assumam o risco de obter este resultado, previsível.

Por outro lado, o delito do art. 56 da Lei dos Crimes Ambientais prevê a forma culposa (parágrafo 3º), tornando de extrema iniquidade a situação. Se alguém comete uma das condutas previstas no art. 56 antes citado manipulando, por exemplo, uma substância menos nociva do que agrotóxico, pode ser punido quando age com culpa. Se o produto for agrotóxico - mais lesivo ao meio ambiente - no entanto, somente a forma dolosa poderá ser punida.

É de se ressaltar que a eliminação da forma culposa representa abolitio criminis para os delitos culposos anteriormente cometidos, em razão do princípio da retroatividade da lei mais benigna.

Penso, todavia, que apresenta a nova redação do art. 15 da Lei nº 7.802/89 ranço de inconstitucionalidade, porquanto, a partir do advento da Constituição de 1988 (art. 225, parágrafo 3º), a forma culposa passou a constituir a base da responsabilização penal por crime ambiental. Haveria, dessarte, violação ao princípio constitucional implícito da razoabilidade. Nicolau Dino de Castro, Ney de Barros Bello Filho e Flávio Dino de Castro, comentando sobre os crimes ambientais culposos, asseveram que a previsão de tipos penais culposos "atende de forma mais efetiva, a finalidade da norma penal ambiental consistente em tutelar de forma plena os valores relacionados com a preservação do meio ambiente. Além disso, a existência de modalidades

culposas mantém sintonia com o disposto no art. 225, caput, da Constituição Federal, na medida em que ali se impõe a todos o dever de preservar o meio ambiente. A inobservância desse dever de cuidado, em razão de negligência, imprudência ou imperícia, há de repercutir, assim, na órbita penal" (Crimes e Infrações Administrativas Ambientais, Brasília: Brasília Jurídica, 2000, p. 154).

Sendo inequívoco que o delito previsto no art. 15 da Lei nº 7.802/89 persiste intacto no ordenamento jurídico, cumpre-nos levantar agora alguns problemas que essa constatação suscita.

Primeiro, sobre a aplicação dos benefícios previstos na Lei nº 9.099/95 aos crimes da Lei dos Agrotóxicos. Tome-se a redação do art. 89 da Lei dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais, que permite a suspensão da ação penal nos casos de delitos com pena mínima igual ou inferior a 1 ano, ou o art. 76, que permite a transação penal, aplicável ao crimes de menor potencial lesivo (pena máxima não superior a um ano). Essas medidas de despenalização, embora perfeitamente aplicáveis aos delitos da Lei nº 9.605/95 (arts. 27 e 28), não podem ser adotadas na hipótese do cometimento do crime previsto no art. 15 da Lei nº 7.802/89, pois a pena mínima é de 2 anos e a máxima de 4 anos. Assim, quem agride o meio ambiente se utilizando de substância tóxica diversa terá o benefício do sursis processual ou da transação penal, ainda que o produto possa ser mais agressivo do que o agrotóxico. Somente por essa constatação já se percebe que estamos necessitando de atuação legislativa que atualize o tipo penal da Lei dos Agrotóxicos ao novo contexto jurídico da matéria ambiental.

Outro problema que surge da análise comparativa dos delitos previstos nos artigos 15 da Lei nº 7.802/89 e 56 da Lei nº 9.605/98 refere-se aos núcleos constantes em cada um. Ambos os crimes veiculam os chamados tipos múltiplos. Ocorre que o delito do art. 56 da Lei nº 9.605/98 contém 12 núcleos (produzir, processar, embalar, importar, exportar, comercializar, fornecer, transportar, armazenar, guardar, ter em depósito, usar), ao passo que o crime do art. 15 da Lei nº 7.802/89 contém hoje apenas seis (produzir, comercializar, transportar, aplicar, prestar serviço e dar destinação a resíduos e embalagens vazias de agrotóxicos). Dos seis núcleos contidos no crime da Lei dos Agrotóxicos quatro estão reproduzidos no art. 56 da Lei nº 9.605/98. Quanto a esse ponto, portanto, não há problema algum, pois, no que coincidirem, aplica-se o critério da especialidade. No entanto, se alguém importar agrotóxicos, por exemplo, sem estar autorizado a fazê-lo pela legislação de regência, estará cometendo o crime do art. 56 da Lei nº 9.605/98. O mesmo acontece com a conduta de "ter em depósito", "fornecer", "exportar" etc.

Há uma outra observação a ser feita. O princípio da especialidade não impede que alguém que manipule agrotóxicos possa cometer os demais delitos previstos

na Lei nº 9.605/98. Quem, por exemplo, se ponha a lavar, à beira de rios e lagos, os tanques de aviões utilizados para a aplicação de agrotóxicos nas lavouras - e isso é problema corrente, que muitos danos têm trazido ao meio ambiente - poderá estar cometendo os delitos previstos nos artigos 33 ou 54 da nova lei ambiental. Não se pode perder de vista que, em matéria ambiental, a Lei dos Agrotóxicos sobrevive apenas como norma especial, punindo a conduta de quem produza, comercialize, transporte, aplique, preste serviço ou dê destinação a resíduos ou embalagens vazias de agrotóxicos, seus componentes e afins, descumprindo as exigências das leis e de seus respectivos regulamentos. Qualquer conduta que exceda os limites expressamente fixados pelo legislador pode se converter imediatamente em crime regulado pela Lei nº 9.605/98. Poderá parecer demasiadamente óbvia essa constatação. Acontece que as normas jurídicas se prestam às mais variadas interpretações. Não seria impossível que uma pessoa acusada por estar lavando tanques de aviões à beira de um rio visse alegar em juízo, por exemplo, que sua atividade (de manipulação de agrotóxicos) não encontrava óbice na lei específica dos agrotóxicos.

Indaga-se também se a responsabilidade criminal da pessoa jurídica, prevista na CF e no art. 3º da Lei dos Crimes Ambientais, teria aplicação aos delitos previstos na Lei dos Agrotóxicos. Parece-nos que sim. A responsabilização da pessoa jurídica tem aplicação genérica a todas as condutas lesivas ao meio ambiente, estejam elas elencadas ou não na Lei nº 9.605/98. Embora este diploma legal disponha que "as pessoas jurídicas serão responsabilizadas administrativa, civil e penalmente conforme o disposto nesta Lei", esta referência diz respeito apenas ao modo de aplicação, ao aspecto processual previsto na lei e não aos tipos nela contemplados.

Pugna-se, dessarte, pela imediata reengenharia do art. 15 da Lei dos Agrotóxicos, para que seja adaptado às disposições legais aplicáveis aos demais crimes ambientais, sem prejuízo da manutenção de sua aplicabilidade.

Passemos à análise do delito previsto no art. 15 da Lei dos Agrotóxicos.

### **Tipo penal**

Art. 15. Aquele que produzir, comercializar, transportar, aplicar, prestar serviço, der destinação a resíduos e embalagens vazias de agrotóxicos, seus componentes e afins, em descumprimento às exigências estabelecidas na legislação pertinente estará sujeito à pena de reclusão de dois a quatro anos, além de multa.

### **Objeto Jurídico**

Gilberto Passos de Freitas observa que "para encontrar qual o bem jurídico protegido em qualquer tipo

penal, deve o intérprete ou o aplicador do Direito colocar-se em posição que lhe permita analisar o delito numa perspectiva sociológica e constitucional, procurando compreender as razões que levaram o legislador a tipificar determinadas condutas" (Direito Ambiental em Evolução. Curitiba: Juruá, 1998, p. 108).

No caso do delito em questão, é desnecessário indagar-se acerca do propósito do legislador. O próprio diploma legal, quando, no seu art. 14, trata da responsabilidade civil, refere-se expressamente à saúde das pessoas e ao meio ambiente. São esses, portanto, os objetos protegidos pelo tipo penal transcrito. O delito é pluriofensivo, pois ofende ao mesmo tempo dois bens jurídicos, ambos tutelados penalmente.

### **Sujeito ativo**

Em princípio, qualquer pessoa pode ser sujeito ativo do crime. Basta que pratique uma das condutas descritas no tipo penal, descumprindo as exigências estabelecidas nas leis e nos seus respectivos regulamentos. A lei em nenhum momento qualifica a pessoa do agente. A atenção do legislador dirigiu-se ao ato praticado, independentemente de quem o pratica. Trata-se, assim, de crime comum.

### **Sujeito passivo**

Nos crimes ambientais, o titular do bem jurídico protegido é a coletividade. A proteção ambiental é medida de interesse coletivo. O direito ao meio ambiente sadio, com sede constitucional (art. 225 da CF), encontra-se entre os interesses difusos da sociedade. Não podem ser fruídos por nenhum cidadão de modo particular, senão por todos de forma indistinta. Sendo de interesse eminentemente público, prevalecem sobre os interesses de natureza privada, quando mais não fosse porque a preservação ambiental é fator essencial para, em última instância, assegurar a existência da vida em sociedade. Lembre-se, a propósito, que o art. 225 da Constituição Federal erige o meio ambiente à categoria de bem de uso comum do povo. Quem comete delito ambiental, portanto, ofende primeiramente os interesses da coletividade.

O delito analisado, no entanto, pode atingir também interesses das pessoas jurídicas de direito público interno. Lembre-se que são bens da União Federal, por exemplo, "os lagos, rios e quaisquer correntes de água em terrenos de seu domínio, ou que banhem mais de um Estado, sirvam de limites com outros países, ou se estendam a território estrangeiro ou dele provenham, bem como os terrenos marginais e as praias fluviais" (art. 20, III, da CF). Essa constatação tem importância para a análise de eventual problema de competência.

Por fim, quanto a este tópico, convém lembrar que, sendo pluriofensivo, o delito previsto no art. 15 da Lei nº 7.802/89 tutela também a saúde pública. O uso indiscriminado de agrotóxicos, seus componentes e afins, a par dos prejuízos ambientais, tem causado séri-

os danos à saúde das pessoas, conforme já assinalado no curso do presente trabalho.

### **Elemento subjetivo**

O delito admitia tanto a forma dolosa quanto a culposa. Como antes se disse, ainda que não concorrendo com a solução legal, parece que, a partir do advento da Lei nº 9.974/00, desaparece a forma culposa.

Vale dizer, comete o crime apenas o agente cuja vontade esteja dirigida à prática da conduta tipificada. O assunto é elementar, dispensando, desse modo, maiores comentários, senão para dizer que o dolo no caso é genérico (de dano ou de perigo), não exigindo um objetivo específico, particularizado.

Poder-se-ia indagar sobre a possibilidade de reconhecer a figura do dolo eventual ou indireto na conduta do agente que, praticando qualquer das ações reprimidas, assume o risco de obter o resultado, como ocorre nas condutas do delito em comento. Ocorre que o delito é formal, portanto não exige qualquer resultado naturalístico, aperfeiçoando-se com a mera ação ou omissão do agente. Ademais, não se pode confundir a culpa consciente e o dolo eventual. Neste, o elemento subjetivo - volitivo - é indispensável, e deve ser buscado na motivação da conduta, que é a de praticar o delito, ainda que com resultado diverso. Naquela, não existe a intenção de praticar crime algum, nenhum motivo revela esta vontade, mas apenas o agir culposos.

### **Consumação**

O crime se consuma quando o agente produz, comercializa, transporta, aplica ou presta serviço na aplicação ou dá destinação a resíduos e embalagens vazias de agrotóxicos, seus componentes e afins, descumprindo as exigências estabelecidas na legislação pertinente.

O primeiro ponto a salientar é que o vocábulo descumprir compreende tanto a conduta de quem não esteja autorizado a manipular agrotóxicos, quanto a de quem, embora com autorização regular emitida pelos órgãos públicos, venha a utilizar o produto em desconformidade com as instruções estabelecidas nas leis e nos seus respectivos regulamentos. Comete o delito, portanto, o produtor que introduz no mercado produto não avalizado previamente pela Administração Pública, quem, nas mesmas circunstâncias, o comercializa e o usuário que aplica a substância agrotóxica ou afim sem observar as prescrições do profissional habilitado - engenheiro agrônomo ou técnico agrícola. Do mesmo modo se dá com o prestador de serviço, que deve não apenas respeitar as prescrições legais e regulamentares, mas também observar as exigências técnicas feitas para a utilização de agrotóxicos seus componentes e afins.

O cumprimento das exigências técnicas, aliás, é obrigatório para qualquer das condutas definidas no tipo, especialmente, diríamos, por parte de quem transporta

e presta serviço. Não obedecer às instruções dos profissionais habilitados será o mesmo que descumprir as exigências estabelecidas nas leis e nos regulamentos.

Sabe-se que o transporte e o uso de agrotóxicos devem ser feitos com o máximo de cuidado. Manipular os produtos e preparar as misturas ao ar livre e em ambiente ventilado, evitar a presença de pessoas despreviadas nos locais de manipulação, evitar a contaminação do ambiente e dos locais por onde transitam os veículos que transportam agrotóxicos são, por exemplo, medidas que devem ser observadas, de modo especial pelo prestador do serviço (que aplica diretamente o agrotóxico) e pelo transportador.

A consumação, é preciso afirmar, dá-se com o simples descumprimento das exigências legais e regulamentares. Trata-se de delito formal, que não exige qualquer resultado naturalístico, contentando-se com a ação ou omissão do agente. Não sendo relevante o resultado material, há ofensa (de dano ou de perigo) presumida pela lei diante da prática da conduta. É, dessarte, crime de perigo abstrato ou presumido. A própria lei presume (juris et jure) que a conduta do agente é perigosa.

O delito guarda, pois, consonância com a política de prevenção do dano ambiental. Em matéria de meio ambiente, o mais importante é prevenir o dano.

O tipo contém norma penal em branco, que se expressa pela necessidade de cumprimento das exigências estabelecidas nas leis e nos seus regulamentos.

A primeira exigência a ser observada vem prevista na própria Lei nº 7.802/89 e trata da necessidade de aprovação prévia do produto agrotóxico em três órgãos distintos da Administração, vinculados aos Ministérios da Saúde, da Agricultura e do Meio Ambiente. Quem produz agrotóxico sem estar previamente autorizado a fazê-lo, portanto, comete o crime.

### **Crime de ação múltipla**

Crimes de ação múltipla são aqueles cujo tipo contém várias modalidades de condutas, em vários verbos, qualquer deles caracterizando a prática de crime.

Produzir é originar, criar, fazer surgir a substância agrotóxica, seus componentes ou afins.

Comercializar é pôr em circuito comercial. Quanto a este aspecto, mostra-se irrelevante, a nosso ver, que o comércio da substância agrotóxica seja feito por comerciante regularmente constituído ou não. Também o chamado comerciante irregular - e mesmo o de fato - pode ser sujeito ativo do delito. Aqui, pode-se destacar a conduta de quem vende ou expõe à venda agrotóxicos, seus componentes e afins, sem que na embalagem constem os rótulos próprios e bulas, redigidos em português e contendo os dados previstos no art. 7º da Lei nº 7.802/89.

Transportar é conduzir ou levar de um lugar para o outro. A essa conduta aplica-se o mesmo entendimento. Pouco importa que o transportador seja pessoa

regularmente constituída. O que interessa, para a verificação da adequação da conduta típica, é o fato de a substância estar sendo transportada sem observância da legislação de regência.

Aplicar é utilizar, de qualquer forma (manualmente, com auxílio de máquinas ou por via aérea), o produto agrotóxico, seus componentes e afins.

Prestar serviços diz respeito às atividades das pessoas físicas e jurídicas que executam o trabalho de prevenção, destruição e controle de seres vivos, considerados nocivos, aplicando agrotóxicos, seus componentes e afins.

Dar destinação ilegal a resíduos e embalagens vazias é descumprir, dentre outras, especialmente as novas disposições acrescentadas pela Lei nº 9.974/2000, que disciplinam o fracionamento e a reembalagem de agrotóxicos, seus componentes e afins, e que impõem aos usuários o dever de efetuar a devolução das embalagens vazias dos produtos aos estabelecimentos comerciais em que foram adquiridos, no prazo de até um ano, contado da data da compra.

Analizamos doravante o Crime do art. 16 da Lei nº 7.802/89

### **Tipo penal**

Art. 16. O empregador, profissional responsável ou o prestador de serviço, que deixar de promover as medidas necessárias de proteção à saúde e ao meio ambiente, estará sujeito à pena de reclusão de 2 (dois) a 4 (quatro) anos, além de multa de 100 (cem) a 1.000 (mil) MVR. Em caso de culpa, será punido com pena de reclusão de 1 (um) a 3 (três) anos, além de multa de 50 (cinquenta) a 500 (quinhentos) MVR.

Este delito, porque não disciplinada a matéria na Lei dos Crimes Ambientais e porque aplicável o princípio da especialidade, também, sem margem de dúvida, permanece em vigor.

### **Sujeito ativo**

Cuida-se de crime próprio, ou seja, aquele que exige ser o agente portador de uma capacidade ou qualificação especial. No caso, o agente deve ser o empregador, o profissional responsável ou o prestador de serviço.

Empregador, de acordo com o art. 2º da CLT, é "a empresa, individual ou coletiva, que, assumindo os riscos da atividade econômica, admite, assalaria e dirige a prestação de serviço". Será irrelevante a regularidade ou não da relação empregatícia.

O profissional responsável, a que se refere o artigo, deve ser, necessariamente, o engenheiro agrônomo ou o técnico agrícola, nas hipóteses em que autorizada a sua atuação.

Prestador de serviço é toda a pessoa física ou jurídica que executa o trabalho de prevenção, destruição e controle de seres vivos, considerados nocivos, aplicando agrotóxicos, seus componentes e afins.

## Consumação

As pessoas enumeradas no tipo em exame cometem o delito quando deixarem de promover as medidas necessárias de proteção à saúde e ao meio ambiente. Cuida-se de crime omissivo próprio, isto é, vem objetivamente descrito com uma conduta negativa, de não fazer o que a lei determina, consistindo a omissão na transgressão da norma jurídica e não sendo necessário qualquer resultado naturalístico. Em outras palavras, caracteriza-se pela inércia do sujeito ativo ao omitir um fato, que consubstancia um dever jurídico, descumprindo o que a lei penal ordena.

Basta, portanto, para a consumação do delito, que o agente deixe de promover as medidas necessárias de proteção à saúde e ao meio ambiente. Cuida-se de norma penal em branco, devendo o interprete integrá-la com os preceitos de outros atos normativos que estabeleçam as medidas necessárias à proteção da saúde e ao meio ambiente. Vale frisar que não se exige a definição na lei em sentido estrito, podendo ocorrer, como efetivamente ocorre, em decretos, portarias, resoluções etc.

## Sujeito passivo

O tipo penal tutela não só os interesses da coletividade (no caso do delito ambiental) e a saúde das pessoas de um modo geral, mas também a saúde do empregado, que realiza, em regime de subordinação, diretamente as tarefas de venda, transporte e aplicação dos agrotóxicos. Comete o crime, pois, o empregador que não fornecer os instrumentos de proteção adequados para os seus empregados. A recusa dos empregados em usar os equipamentos indispensáveis à proteção não exime de responsabilidade o empregador. Lembre-se que o aplicador deve evitar o contato direto e prolongado do produto com a pele e usar vestuário próprio (botas, macacão, aventais de borracha ou de plástico, luvas, máscara com filtro etc).

## Elemento subjetivo

O delito admite tanto a forma dolosa quanto a culposa. Vale dizer, comete o crime não apenas o agente cuja vontade esteja dirigida à prática da conduta tipificada, mas também aquele que, por negligência, imperícia ou imprudência, venha a realizar alguns dos núcleos elencados no tipo. O assunto é elementar, dispensando, desse modo, maiores comentários.

## 11. Considerações finais

1. A agricultura e a preservação ambiental devem - e o princípio do desenvolvimento sustentável assim impõe - caminhar lado a lado, sendo que a produção agrícola precisa preocupar-se muito mais com o acesso e a distribuição de alimentos do que com a estocagem.

2. Não obstante tenham os produtos químicos uti-

lizados na lavoura desempenhado um papel de transcendental importância no desenvolvimento econômico do Brasil e do mundo, o custo ambiental deste desenvolvimento é extremamente negativo. Mesmo quando bem usados, de acordo com os padrões legais recomendados, os agrotóxicos produzem efeitos secundários. Seu uso continuado em grande escala ocasiona danos às vezes irreversíveis à saúde humana e ao meio ambiente.

3. O uso excessivo e indiscriminado de agrotóxicos, principalmente em países em desenvolvimento, deve-se: a) à ausência de uma política pública séria de registro, controle e fiscalização da comercialização e do uso; b) ao descumprimento da legislação; c) à venda livre de produtos com elevada toxicidade e/ou contaminantes ambientais; d) à grande pressão comercial por parte das empresas produtoras e distribuidoras; e) à ausência de uma política de gestão ambiental e de qualidade de vida; f) à falta de consciência quanto à necessidade de preservar os finitos recursos naturais.

4. Partindo-se do pressuposto de que o uso de venenos químicos na lavoura ainda é um mal necessário, sem embargo do incentivo a formas alternativas de controle de pragas, como o controle biológico, dever-se-ia pensar na criação de um fundo destinado à reparação das áreas degradadas (a exemplo do superfund dos EUA), onerando-se sobremaneira a indústria química (multinacional).

5. O prévio relatório de impacto ambiental, tal como exige o art. 225, parágrafo 1º, inciso IV, da CF, em razão da significativa degradação ambiental que causam os agrotóxicos, seus componentes e afins, é indispensável, não se revelando suficiente o processo de registro.

6. A responsabilidade civil em matéria ambiental é objetiva e baseada no risco integral, solidária e imprescritível.

7. Os arts. 15 e 16 da Lei dos Agrotóxicos não foram revogados pelo art. 56 da Lei dos Crimes Ambientais.

8. A descriminalização da conduta culposa operada pela nova redação que a Lei nº 9.974/2000 emprestou ao artigo 15 da Lei nº 7.802/89, de duvidosa constitucionalidade, por violação ao princípio da razoabilidade, representa um retrocesso à efetividade da tutela penal do meio ambiente.

9. Necessita-se de iniciativa do legislador para atualizar os delitos previstos na Lei nº 7.802/89 à nova realidade do contexto ambiental, especialmente no que diz respeito à Lei nº 9.605/98, que veio sistematizar a matéria, facilitando a atuação do intérprete. Lembre-se que não se pode aplicar aos tipos penais da Lei dos Agrotóxicos as medidas despenalizadoras da Lei nº 9.099/95, incompatíveis com as penas a eles cominadas.

# EXERCÍCIO DAS FUNÇÕES ELEITORAIS: CUMPRIMENTO DAS DIRETRIZES DO TSE

*Ricardo Santos Portugal*  
Procurador Regional Eleitoral/RJ

EXCELENTÍSSIMO SENHOR PRESIDENTE DO  
EGRÉGIO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO  
DIGNÍSSIMO MINISTRO IRAM SARAIVA  
(TCU, autos n.º 007.624/2000-7)

O MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, pelo Procurador Regional da República Ricardo Santos Portugal, Titular da Procuradoria Regional Eleitoral no Estado do Rio de Janeiro, vem perante esse COLENDO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO oferecer, com fulcro no artigo 6º, inciso XVIII, alínea “c”, da Lei Complementar nº 75, de 20 de maio de 1993, c/c artigo 37-A, inciso I, da Resolução TCU nº 77/96, e cláusula segunda, item 2.1, a e d, do Convênio firmado entre o TCU e o MPF, em 16 de maio de 2.000, a seguinte

## REPRESENTAÇÃO,

no sentido de que se digne expedir orientação ao TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, a fim de que sejam evitadas irregularidades no pagamento, com recursos federais, da gratificação prevista no artigo 70, da Lei nº 8.625, de 12 de fevereiro de 1993.

02. Consabido é que compete ao Procurador Regional Eleitoral “dirigir, no Estado, as atividades” do Ministério Público Eleitoral e aos Promotores Estaduais, no exercício de atividade própria do Ministério Público Federal, oficiarem perante a Primeira Instância da Justiça Eleitoral, conforme estabelecem os artigos 77 e 78 da Lei Complementar nº 75/93, *verbis*:

“Art. 77 Compete ao Procurador Regional Eleitoral exercer as funções do Ministério Público nas causas de competência do Tribunal Regional Eleitoral respectivo, além de dirigir, no Estado, as atividades do setor.”

“Art. 78 – As funções eleitorais do Ministério Público Federal perante os Juizes e Juntas Eleitorais serão exercidas pelo Promotor Eleitoral.”

03. Dispõe o artigo 79, do mesmo estatuto, que “o Promotor Eleitoral será o membro do Ministério Público

local que officie junto ao Juízo incumbido do serviço eleitoral de cada Zona”. Isto é: nas comarcas em que houver apenas um Juízo eleitoral e um Promotor oficiante, este naturalmente será o Promotor Eleitoral.

04. Na hipótese em que tal não se verifique, preceitua o parágrafo único do artigo 79, da LC 75/93, que “na inexistência de Promotor que officie perante a Zona Eleitoral, ou havendo impedimento ou recusa justificada, o Chefe do Ministério Público local indicará ao Procurador Regional Eleitoral o substituto a ser designado”.

05. Em consequência, impõe-se ao Procurador-Geral de Justiça do Estado (a) fornecer a lista dos Promotores que exercerão as funções eleitorais por força do princípio do Promotor Natural e (b) indicar os demais Membros do *Parquet* Estadual que devam exercer as funções eleitorais em cada Zona, a fim de que o Procurador Regional Eleitoral, após expedir os atos de nomeação destes últimos, encaminhe as duas relações nominais ao Tribunal Regional Eleitoral para inclusão na folha de pagamento relativa à gratificação em favor dos Promotores de Justiça que acumulam funções do Ministério Público Federal perante a Justiça Eleitoral de 1ª Instância.

06. Note-se que é indispensável o encaminhamento, pela Procuradoria-Geral de Justiça Estadual, da relação dos Promotores que exercerão funções eleitorais a que se refere o item 5a supra, a fim de que o Procurador Regional Eleitoral possa solicitar ao TRE a inclusão da aludida gratificação na folha de pagamento, no desempenho da função de dirigir os trabalhos afetos ao setor eleitoral no Estado, consoante o disposto no artigo 77, da LC 75/93.

07. No caso do item 5b retro, a falta de nomeação dos Promotores Eleitorais pelo Chefe do Ministério Público Eleitoral no Estado, isto é o Procurador Regional Eleitoral, implica em vício de nomeação, que desnatura e invalida o pagamento da gratificação a cargo do Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro.

08. A propósito, transcrevam-se os seguintes arestos do Egrégio Tribunal Superior Eleitoral:

RESOLUÇÃO Nº 14.442 -CLASSE 10ª- DISTRITO FEDERAL(Brasília)

RELATOR: Ministro Antônio de Pádua Ribeiro. Ministério Público Eleitoral. Designação do Promotor Eleitoral e do seu substituto. Gratificação Eleitoral. Pagamento. Lei Complementar nº 75, de 20.5.93, art. 79. Lei nº 8.625, de 12.2.93, arts. 50, 70 e 73.

I - Tendo em vista que a Lei Complementar nº 75, de 20/05/93 (Lei Orgânica do Ministério Público da União) , editada após

a Lei nº 8.625, de 12/02/93 (Lei Orgânica do Ministério Público dos Estados), determina no seu art. 79 que o Promotor Eleitoral será a membro do Ministério Público local que officie junto ao juízo incumbido do serviço eleitoral de cada zona, não pode o Procurador-Geral de Justiça designar para exercer a função de Promotor Eleitoral outro membro do Ministério Público local que não aquele que officie junto ao juízo incumbido do serviço eleitoral de cada zona.

II - Sendo certo que na inexistência de Promotor que officie perante a Zona Eleitoral, ou havendo impedimento ou recusa justificada, o Chefe do Ministério Público local indicará ao Procurador Regional Eleitoral o substituto a ser designado (par. único do art. 79, da LC nº 75/93) não é legítima, nessa hipótese, a designação feita direta e exclusivamente pelo Procurador-Geral de Justiça.

III - Não pode haver o pagamento da gratificação prevista no art. 70, da Lei nº 8.625/93 ao membro do Ministério Público local que não seja o Promotor eleitoral a que se refere o art. 79, caput, da Lei Complementar nº 75/93 ou ao que não tenha sido designado pelo Procurador Regional Eleitoral na forma do parágrafo único do art. 79, da referida Lei Complementar.

Consulta respondida negativamente.

Vistos, etc.,

Resolvem os Ministros do Tribunal Superior Eleitoral, por unanimidade de votos, responder à consulta, nos termos do voto do Relator, que fica fazendo parte integrante da decisão.

Sala das Seções do Tribunal Superior Eleitoral. Brasília, 20 de julho de 1994.

Ministro Sepúlveda Pertence (Presidente)

Ministro Antônio de Pádua Ribeiro (Relator)

Dr. Aristides Junqueira Alvarenga (Procurador-Geral Eleitoral)

(Publicada no D.J.U. de 01.09.94, pag. 22619)

Ementa:

1. COMPETE AO TRIBUNAL REGIONAL JULGAR MANDADO DE SEGURANÇA, EM

MATERIA ELEITORAL, CONTRA ATO DE AUTORIDADE QUE RESPONDA PERANTE O TRIBUNAL DE JUSTIÇA POR CRIME DE RESPONSABILIDADE (CE, ART. 29, I, E).

2. CABE EXCLUSIVAMENTE A UNIAO LEGISLAR SOBRE MATERIA ELEITORAL, PELO QUE, NO CONCERNENTE AO TEMA, A LC N. 75/93 PREVALECE SOBRE A LC ESTADUAL N. 34/94.

3. NAO EXISTINDO PROMOTOR QUE OFFICIE PERANTE A ZONA ELEITORAL, OU EM CASO DE IMPEDIMENTO OU RECUSA JUSTIFICADA, O CHEFE DO MINISTERIO PUBLICO LOCAL DEVE INDICAR O NOME DO SUBSTITUTO PARA QUE O PROCURADOR REGIONAL ELEITORAL PROCEDA A DESIGNACAO.

4. O MANDADO DE SEGURANCA PREVENTIVO SO E CABIVEL EM RAZAO DE JUSTO RECEIO, A SER DEMONSTRADO DE FORMA OBJETIVA E ATUAL.

5. RECURSO ESPECIAL NAO CONHECIDO.

6. RECURSO ORDINARIO A QUE SE NEGA PROVIMENTO. (RESPE, Relator: EDSON CARVALHO VIDIGAL, Ac. n. 12.704, de 13.04.99, publicado no D.J.U. de 07.05.99, pag. 84)

Ementa:

DESIGNAÇÃO DE PROMOTOR PARA FUNCIONAR NA JUSTIÇA ELEITORAL. O PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA ESTADUAL NÃO PODE FAZER, UNILATERALMENTE, A DESIGNAÇÃO. LEI COMPLEMENTAR Nº 75/93, ARTS. 77, 78 E 79. SUA OBSERVÂNCIA. RECURSO ESPECIAL DE QUE NÃO SE CONHECE (AC. TSE Nº 16038C, PUBLICADO NO DIÁRIO DA JUSTIÇA DA UNIÃO, VOLUME I, DE 08.10.99, PAG. 106) (grifaram-se as ementas)

09. Cumpre, ainda, registrar que o Egrégio Tribunal Superior Eleitoral, ao apreciar pleito formulado pela Procuradoria-Geral de Justiça do Estado de Minas Gerais (PET nº 69/95), no sentido de que fosse reconhecido aos Membros do Ministério Público o direito à gratificação pelo exercício de funções eleitorais, relativo ao período de 12/02/93 a 31/03/94, na forma do prevista nos artigos 50, VI, e 70, da Lei nº 8.625/93, houve por bem indeferir dita pretensão, face à ausência de designação nos moldes previstos na Resolução TSE nº 14.442, conforme explicita a ementa da Resolução TSE nº 20.447/99:

MINISTÉRIO PÚBLICO. PAGAMENTO DA

GRATIFICAÇÃO POR PRESTAÇÃO DE SERVIÇO ELEITORAL - LEI N. 8.625/93 - AUSÊNCIA DE REGULAR DESIGNAÇÃO. IMPOSSIBILIDADE. PARA O PAGAMENTO DA GRATIFICAÇÃO PECUNIÁRIA, PREVISTA NO ARTIGO 70 DA LEI N. 8.625/93, FAZ-SE NECESSÁRIA REGULAR DESIGNAÇÃO DOS MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO, CONFORME RESOLUÇÃO N. 14.442/94-TSE (RESOLUÇÃO TSE Nº 20.447/99, publicada no D.J.U. em 23.08.99, pag. 69).

10. Releva observar que o critério legal tem sido respeitado pela maioria dos Estados da Federação, entre os quais se destacam Amazonas, Ceará, Minas Gerais, Pará, Pernambuco, Rio Grande do Sul e Santa Catarina.

11. No Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro, entretanto, ditas gratificações eleitorais são pagas mediante lista de assiduidade dos Promotores encaminhada pelo Procurador-Geral de Justiça do Estado, que, inclusive, os nomeia para o exercício das funções eleitorais, em flagrante contrariedade à Lei Complementar nº 75/93 e às expressas determinações do Egrégio Tribunal Superior Eleitoral (v. anexas portarias de nomeação publicada no Diário Oficial do ERJ e lista de assiduidade dos Promotores Eleitorais encaminhada ao TRE/RJ).

12. Em face do exposto, requer seja conhecida a Representação e deferido o pedido, após competente auditoria por Técnicos do TCU e audição do ilustre Membro do *Parquet*, no sentido de essa Egrégia Corte expedir orientação ao Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro para fazer observar, administrativamente, as dire-

trizes emanadas do Egrégio Tribunal Superior Eleitoral, no que tange ao encaminhamento, pelo Procurador-Geral de Justiça ao Procurador Regional Eleitoral, que, por sua vez, fará a remessa ao TRE, das relações (a) dos Promotores de Justiça que exercem funções eleitorais, nos termos do artigo 79 da LC 75/93, e (b) dos Promotores indicados para as funções eleitorais em cada Zona, com vistas à nomeação pelo Procurador Regional Eleitoral, consoante o parágrafo-único do artigo 79, do mesmo dispositivo legal, como condição *sine qua non* para o pagamento da gratificação eleitoral prevista no artigo 70, da Lei nº 8.625, de 12 de fevereiro de 1993, por ser do estrito interesse da Administração Contábil Pública Federal.

Rio de Janeiro, 05 de junho de 2.000

- 
- Ata da 18ª Sessão Administrativa do TRE/RJ, realizada em 04 de abril de 2000, na qual a PRE comunica ao Plenário o envio do ofício PRE/RP/RJ nº 12/2000 ao PJE/RJ e as irregularidades nas nomeações dos Promotores Eleitorais e nos respectivos pagamentos da gratificação eleitoral;
  - lista de assiduidade dos Promotores para pagamento da aludida gratificação eleitoral
  - Diário Oficial do ERJ, em que foram publicadas algumas das portarias de nomeação de Promotores Eleitorais pelo Procurador-Geral de Justiça;
  - Portaria PGR nº 60, de 17.02.2000
  - Ofício-Circular nº 02/99 – PGE;
  - Acórdão 12.704-MG
  - Resolução TSE nº 14.442, de 20.07.94;
  - Convênio firmado entre o MPF e o TCU, em 16.05.2000.

FUNDAÇÃO PROCURADOR  
PEDRO JONAS DE SALES E SILVA

BOLETIM DOS

ANPR  
Associação Nacional dos  
Procuradores da República

PROCURADORES DA REPÚBLICA

**ENVIE SEUS ARTIGOS E PARTICIPE DESSA IDÉIA**

Solicitamos aos nossos colaboradores que enviem seus artigos no seguinte formato: em disquete, em programa Word for Windows, com no máximo 200 linhas, com espaçamento normal, corpo 11, fonte Times New Roman ou similar, com notas ao final do texto, para os seguintes endereços:

Luiza Cristina Fonseca Frischeisen (SP): [luizacristina@pr3.mpf.gov.br](mailto:luizacristina@pr3.mpf.gov.br)  
Paula Bajer Fernandes Martins da Costa (SP): [pbajer@prsp.mpf.gov.br](mailto:pbajer@prsp.mpf.gov.br)  
Rosângela Pofahl Batista (GO): [rosangela@prgo.mpf.gov.br](mailto:rosangela@prgo.mpf.gov.br)  
Aloísio Firmo (RJ): [aloisiofirmo@prrj.mpf.gov.br](mailto:aloisiofirmo@prrj.mpf.gov.br)  
Mária Helena Nogueira de Paula (RJ): [mhelenadepaula@prrj.mpf.gov.br](mailto:mhelenadepaula@prrj.mpf.gov.br)  
Odin Brandão Ferreira (DF): [odimf@pr1.mpf.gov.br](mailto:odimf@pr1.mpf.gov.br)

**BOLETIM DOS**

# **PROCURADORES DA REPÚBLICA**

**ISSN 1519-3802**

## **ENVIE SEUS ARTIGOS E PARTICIPE DESSA IDÉIA**

Solicitamos aos nossos colaboradores que enviem seus artigos no seguinte formato: em disquete, em programa Word for Windows, com no máximo 200 linhas, com espaçamento normal, corpo 11, fonte Times New Roman ou similar, com notas ao final do texto.

Comunicamos ainda que as eventuais alterações cadastrais devem ser enviadas à Artchip Editora Multimídia Ltda., pelo telefone/fax: (011) 240-7679, ou via e-mail para o endereço: [artchip@terra.com.br](mailto:artchip@terra.com.br)

Dúvidas, comentários e matérias devem ser encaminhadas ao Conselho Editorial, via e-mail, nos seguintes endereços:

Luiza Cristina Fonseca Frischeisen (SP): [luizacristina@pr3.mpf.gov.br](mailto:luizacristina@pr3.mpf.gov.br)

Paula Bajer Fernandes Martins da Costa (SP): [pbajer@prsp.mpf.gov.br](mailto:pbajer@prsp.mpf.gov.br)

Rosângela Pofahl Batista (GO): [rosangela@prgo.mpf.gov.br](mailto:rosangela@prgo.mpf.gov.br)

Aloísio Firmo (RJ): [aloisiofirmo@prj.mpf.gov.br](mailto:aloisiofirmo@prj.mpf.gov.br)

Maria Helena Nogueira de Paula (RJ): [mhelenadepaula@prj.mpf.gov.br](mailto:mhelenadepaula@prj.mpf.gov.br)

Odim Brandão Ferreira (DF): [odimf@pr1.mpf.gov.br](mailto:odimf@pr1.mpf.gov.br)

**BOLETIM DOS PROCURADORES DA REPÚBLICA  
NA INTERNET (ISSN 1519-3810)**

**[www.anpr.org.br](http://www.anpr.org.br)**