

**NOTA TÉCNICA SOBRE A CONSTITUCIONALIDADE DO PROJETO DE LEI
16.820/2019 QUE TRATA DA PROIBIÇÃO DE PULVERIZAÇÃO AÉREA DE
AGROTÓXICOS NO ESTADO DO CEARÁ**

1. Objeto da Nota

Em 15 de maio de 2019, a Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil – CNA ajuizou, junto ao Supremo Tribunal Federal, a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.137 (ADI 6137/CE) com pedido liminar de tutela provisória. Pretende a entidade associativa ver declarada a inconstitucionalidade da Lei Estadual nº 16.820, de 09 de janeiro de 2019, do Estado do Ceará, que incluiu na Lei 12.228/1993 dispositivo que “veda a pulverização aérea de agrotóxicos na agricultura do Estado do Ceará”.

Nas razões da petição inicial, arguem-se, contra a lei impugnada, questões de suposta **inconstitucionalidade formal** – por afronta aos artigos 22, I, X e XVI, 24, VI e § 1º, todos da CF – e **material** – por violação aos artigos 1º, IV, 170, caput e IV; e 187, todos da CF.

Dada a adoção do rito do art. 10 da Lei n. 9.868/1999 pela Relatora da ADI 6137/CE, Ministra Cármen Lúcia, e, por conseguinte, a iminente abertura de vista dos autos à Procuradoria Geral da República, para que se manifeste no exíguo prazo de três dias, vem a 4ª Câmara de Coordenação e Revisão oferecer a presente nota, com a finalidade de subsidiar a atuação da PGR neste momento do feito.

Desse modo, a nota objetiva contrapor, fundamentadamente, as razões constantes na petição inicial da ADI 6.137/CE, apontando o desacerto das objeções à lei estadual hostilizada, notadamente no que diz respeito à sua constitucionalidade formal e material.

2. Da constitucionalidade formal

2.1. Competência em matéria de aviação civil

Argui a requerente, na petição inicial da ADI 6137/CE, que a norma estadual combatida representa usurpação da competência privativa da União inscrita no artigo 22, inciso X, da Constituição Federal, uma vez que a matéria legislada diz respeito a regime de navegação aérea. Aduz ainda que essa competência legislativa privativa da União é complementada pela competência material exclusiva da União para explorar a navegação aérea (artigo 21, XII, c, da CF).

Afirma que, justamente em decorrência da competência privativa da União, a matéria está normatizada em âmbito federal pelo Decreto-Lei nº 917/1969,¹ que foi por sua vez regulamentado pelo Decreto nº 86.765/1981.²

As razões aduzidas pela requerente não merecem, contudo, prosperar. Com efeito, a Lei nº 16.820/2019, do Estado do Ceará, ao vedar a pulverização aérea de agrotóxicos no Estado do Ceará, não legislou sobre regime de navegação aérea, senão vejamos.

O artigo 22, inciso X, da Constituição Federal, está assim vazado:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

[...]

X - regime dos portos, navegação lacustre, fluvial, marítima, aérea e aeroespacial;

Depreende-se da leitura do dispositivo que a competência legislativa da União não se espraia sobre todo e qualquer aspecto que envolva, direta ou indiretamente, a navegação aérea em território nacional. Ao contrário, o texto constitucional deixa explícito que a referida competência privativa se limita ao *regime de navegação aérea*. Não se tratando de uma

1 “Dispõe sobre o emprêgo da Aviação Agrícola no País e dá outras providências.”

2 “Regulamenta o Decreto-Lei nº 917, de 07 de outubro de 1969, que dispõe sobre o emprego da aviação agrícola no País e dá outras providências.”

nuance acidental, pode-se compreender os contornos jurídicos dessa expressão a partir da leitura de outros dispositivos da Carta Maior que tangenciam o tema.

Primeiramente, há que se atentar para o já mencionado artigo 22, XI, c, da CF, que estabelece a competência material exclusiva da União para “explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão a navegação aérea, aeroespacial e a infra-estrutura aeroportuária”. O escopo restrito à atividade de navegação aérea e de infraestrutura aeroportuária recai sobre o fato, reconhecido pelo Constituinte, de que a navegação aérea e a infraestrutura aeroportuária são atividades cujo desenvolvimento envolve claramente o interesse federal, já que, pela sua própria natureza — ligada ao transporte de longas distâncias —, não poderia ficar limitada ao âmbito local ou regional.

A esse respeito, veja-se excerto extraído de publicação da Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC:

O desempenho da atividade aeroportuária encontra amparo no Direito Aeronáutico, o qual tem competência a União para legislar (art. 22, I da CF). Isto porque o transporte aéreo é uma atividade global, seguindo padrões internacionais de conduta; nesse sentido o interesse maior é o da União, pois esta que tem a competência para “manter relações com Estados estrangeiros e participar de organizações internacionais” (art. 21, I da CF).³

Não poderia ser diferente, dado o princípio de interesse que guia a repartição de competências em nossa Constituição Federal. Dentro dessa lógica, José Afonso da Silva leciona que “à União caberão aquelas matérias e questões de predominante interesse geral, nacional, ao passo que aos estados tocarão os assuntos de interesse regional e aos Municípios concernem os assuntos de interesse local”.⁴

Assim, a atração do interesse federal, que deve guiar a interpretação dos artigos 22, X, e 21, XI, c, da Constituição Federal, se limita à exploração e normatização daquilo

3 Fonte:

<http://www.anac.gov.br/aceso-a-informacao/biblioteca/arquivos/er_04_versaofinal_27_07.pdf>.

Acesso em: 28 mai. 2019.

4 SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 25.ed. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 478.

que diga respeito diretamente ao transporte aéreo e à infraestrutura aeroportuária. O conteúdo da referida competência legislativa privativa da União deve ser entendido dentro dos moldes da competência material do outro dispositivo constitucional. O próprio requerente reconhece essa solução hermenêutica, ao afirmar que “o art. 22, X, da CF, complementa a competência material prevista no art. 21, XII, c, da Carta da República”.⁵

Ademais, cabe adicionar que ambos os dispositivos podem ser lidos como um desdobramento da vocação federal para legislar sobre direito aeronáutico, que, conforme José Afonso da Silva, define-se como “o conjunto de normas que disciplinam as relações decorrentes da navegação aérea; normas que hoje figuram no Código Brasileiro de Aeronáutica (Lei 7.565, de 19.12.1986, que substituiu o Código Brasileiro do Ar, instituído pelo Decreto-lei 32, de 18.11.1966)”.⁶

Pois bem. Diante desses elementos, não haveria que se falar em usurpação da competência privativa da União pela Lei nº 16.820/2019, do Estado do Ceará. Ao introduzir em outra lei estadual um dispositivo que prevê a vedação à pulverização aérea de agrotóxicos daquele Estado, a norma em nenhum momento tratou de matéria afeta ao direito aeronáutico propriamente dito, muito menos operou qualquer transformação sobre o “regime” nacional de navegação aérea, cuja legislação de fato cabe privativamente à União Federal. A vigência desse regime continua intacta sobre o Estado do Ceará, e a proibição trazida na norma estadual não importa em qualquer contradição àquele marco normativo.

A pulverização aérea de agrotóxicos é atividade que apenas colateralmente tangencia a questão da navegação aérea, única e simplesmente porque nela se faz necessário o uso de aeronaves. Com efeito, a incidência deste tema (navegação aérea) se rarefaz na espécie, não guardando qualquer pertinência com a norma impugnada.

O uso de aeronaves particulares para aplicação de agrotóxicos se dá dentro de propriedades rurais, e restrita a distâncias ínfimas, se comparadas às de voos comerciais para transporte de carga ou passageiro. Por isso, sua vedação numa norma estadual não pode ser entendida como matéria de direito aeronáutico, tampouco afeta à navegação aérea e à

5 Petição inicial, p. 6.

6 SILVA, José Afonso da. *Comentário contextual à Constituição*. 9.ed. Malheiros: São Paulo, 2014, p. 274.

infraestrutura aeroportuária, atividades cuja exploração e normatização o Constituinte atribuiu acertadamente à União Federal, por meio dos dispositivos mencionados.

No mais, temos que a aviação, no caso apontado, se apresenta como *meio* para a pulverização - matéria efetivamente regula na norma contestada. Nesta perspectiva, não há, na Carta Magna, fundamentos para justificar que o regramento sobre meios de aplicação de defensivos agrícolas devam ser uniformizados nacionalmente e, mais ainda, restringir a possibilidade de os estados conferirem maior proteção ao meio ambiente na regulação do tema em questão.

Como se será tratado adiante na presente nota técnica, a lei estadual atacada pela ADI 6137 é uma norma própria de direito ambiental, pois é neste ramo do direito positivo — e não no do direito aeronáutico — que se encontra o seu centro de gravidade temática.

Por esses mesmos motivos, as razões da requerente também não podem se socorrer no Decreto-Lei nº 917/1969. Neste diploma (regulamentado posteriormente pelo Decreto nº 86.765/1981), prevê-se uma “política para o emprego da Aviação Agrícola, visando à coordenação, orientação, supervisão e fiscalização de suas atividades”, ficando também definido que o emprego de agrotóxicos por intermédio de aviões é apenas uma dentre várias atividades compreendidas na chamada “aviação agrícola” (art. 2º, § 2º, *a*).⁷ A mera existência de regulamentação federal sobre aviação agrícola nada diz sobre a alegada competência privativa da União sobre o tema. Trata-se, contudo, de normas gerais, que apenas fixam diretrizes e procedimentos ao desenvolvimento das atividades de aviação agrícola em território nacional.

Sua vigência implica apenas a observância de determinadas regras para aqueles que pretendam explorar tais atividades. No entanto, as normas de competência e de procedimento ali dispostas não serão em nenhum momento violadas ou sequer contrariadas por

7 Art. 2º Através do Ministério da Agricultura, a Administração Federal objetivará conciliar a missão pioneira do poder público, em relação a pesquisas, treinamento de pessoal e demonstração de equipamentos e técnicas, com o princípio de que cabe à iniciativa privada operar e desenvolver essas atividades de Aviação Agrícola.

§ 2º As atividades da Aviação Agrícola compreendem:

- a) emprêgo de defensivos;
- b) emprêgo de fertilizantes;
- c) semeadura;
- d) povoamento de água;
- e) combate a incêndios em campos ou florestas;
- f) outros empregos que vierem a ser aconselhados.

lei ou ato normativo estadual ou municipal que vede a prática daquelas atividades em seus respectivos territórios, desde que, obviamente, legisfere o ente federado em conformidade com a repartição constitucional de competências. Diferente seria se o Estado do Ceará pretendesse fixar, em nível regional, procedimento distinto do marco normativo federal previsto para a aviação agrícola. Não é isso que se verifica, porém, na Lei nº 16.820/2019, do Estado do Ceará.

Nesses termos, não há que se falar em usurpação da competência da União prevista no artigo 22, inciso X.

2.2. Competência em matéria de condições de exercício profissional

Ainda no que toca aos aspectos de constitucionalidade formal da lei estadual objeto da ADI 6137, aduz a requerente que o diploma hostilizado invadiu âmbito da competência privativa da União constante no artigo 22, inciso XVI, da CF, qual seja, o de legislar sobre “organização do sistema nacional de emprego e condições para o exercício de profissões”. Para tanto, assevera que o ente federado não podia ter editado legislação que prevê “um entrave da atividade agrícola por quem necessita da pulverização aérea de agroquímicos, eis que restringe uma forma de auxílio na exploração da atividade econômica pelo produtor rural”.

A pretensão da requerente tampouco procede neste ponto.

Trata-se, mais uma vez, de inadvertido alargamento do escopo da norma constitucional atribuidora de competência privativa à União Federal. O dispositivo constitucional suscitado não guarda qualquer pertinência com a matéria normatizada pela Lei nº 16.820/2019, do Estado do Ceará.

O diploma estadual não trata, sequer por via indireta, de condições para o exercício de qualquer profissão. Mesmo que a dispersão de agrotóxicos por aeronaves perfizesse uma profissão propriamente dita — o que por si só, não se confirma —, a lei estadual não importaria em qualquer quebra da sistemática constitucional de repartição de competências. Isso pelo simples fato de não se extrair da norma impugnada qualquer *condição* específica para o exercício daquela profissão.

Essa expressão — “condição para o exercício de profissões” — encontra eco em outro dispositivo constitucional, que tem o condão de lhe complementar o sentido, qual seja: o artigo 5º, inciso XIII, que institui ser “livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer”. Nesse sentido, ensina José Afonso da Silva:

No que tange ao *exercício das profissões*, o texto [do art. 22, XVI, da CF] correlaciona-se com o disposto no art. 5º, XIII, já comentado, onde se prevê a liberdade do exercício do trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais *que a lei estabelecer*. É a tal “lei” que o inciso inclui na competência exclusiva da União.⁸

Assim, a competência privativa da União expressa no inciso XVI do artigo 22 remete àquela liberdade fundamental do artigo 5º, XIII, cuja eficácia é classificada como contida, prevendo o próprio texto constitucional lei que a restrinja. A *ratio* da norma de competência apontada, como reconhece a própria requerente, corresponde ao propósito de “unificação das condições de exercício profissional no país”, de modo que não haja incongruências regionais ou locais de requisitos para o exercício de tal ou qual ofício.

O dispositivo não tem, contudo, a pretensão de dar à federação o monopólio para fixar o rol e o modo de exercício de todas as práticas e atividades econômicas que podem ser exercidas no território nacional. Essa interpretação, se levada a cabo, decerto impediria os outros entes federados de exercerem suas próprias competências legislativas e materiais, já que sempre será possível atribuir a qualquer ato normativo ou administrativo a afetação, ainda que remota, a determinado agente econômico ou categoria profissional, uma vez que o direito, por natureza, inevitavelmente gera efeitos de toda a ordem sobre a realidade, inclusive dos agentes econômicos.

De qualquer modo, a lei que não versar especificamente sobre condições para o exercício de profissões, ou então, que não diga respeito às “qualificações

8 SILVA, José Afonso da. *Comentário contextual à Constituição*. 9.ed. Malheiros: São Paulo, 2014, p. 274.

profissionais” para aquele exercício, não se enquadra na hipótese de competência legislativa da União, nos termos do artigo 22, XVI, da Constituição Federal.

A lei estadual ora impugnada em sede de controle abstrato de constitucionalidade apenas veda, dentro do território de um estado, a prática de uma *atividade* específica do ramo da “aviação agrícola” (art. 2º, § 2º, *a*, do Decreto-Lei nº 917/1969), atividade esta que *per se* não constitui uma profissão. Outrossim, ainda que constituísse, a norma estadual não alteraria em nada as condições ou qualificações exigidas em lei federal para o seu exercício.

Existem, sim, qualificações para o exercício da *aviação agrícola* em geral, como se infere do próprio Decreto 86.765/1981⁹ (regulamento do decreto-lei de 1969), mas a regulamentação dessas condições — que não se aplicam tão somente à pulverização aérea de agrotóxicos — não foi modificada, acrescida ou restringida pela lei estadual hostilizada.

Ademais, o excerto de julgado do Supremo Tribunal Federal colacionado na exordial da ADI 6137/CE, retirado do contexto da discussão sobre a qual versava, não infirma nada do que se disse aqui. Com efeito, a jurisprudência do STF no que tange o artigo 22, XVI, da Constituição Federal é de limitar seu âmbito de incidência aos casos em que de fato se discutam condições para o exercício de determinada profissão. Veja-se, na íntegra, a ementa do julgamento da ADI 3587, de cujo trecho se utilizou inadvertidamente a requerente:

1. Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Lei Distrital no 3.136/2003, que "disciplina a atividade de transporte de bagagens nos terminais rodoviários do Distrito Federal". 3. Alegação de usurpação de competência legislativa privativa da União para legislar sobre direito do trabalho (CF, art. 22, I) e/ou sobre "condições para o exercício de profissões" (CF, art. 22, XVI). 4. Com relação à alegação de violação ao art. 22, I, da CF, na linha da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, é o caso de declarar a inconstitucionalidade formal da Lei Distrital no 3.136/2003, em razão da incompetência legislativa

9 Art. 12. As empresas e os agricultores proprietários de aeronaves deverão empregar, em suas operações, pilotos devidamente habilitados, com a qualificação de agrícola expedida pelo Ministério da Aeronáutica.
Parágrafo único. A qualificação de agrícola será averbada no certificado de habilitação técnica do piloto que concluir o Curso de Aviação Agrícola - CAVAG, desenvolvido pelo Ministério da Agricultura ou outra entidade devidamente autorizada.

das unidades da federação para legislar sobre direito do trabalho. Precedentes citados: ADI no 601/RJ, Rel. Min. Ilmar Galvão, Pleno, unânime, DJ 20.9.2002; ADI no 953/DF, Rel. Min. Ellen Gracie, Pleno, unânime, DJ 2.5.2003; ADI-MC no 2.487/SC, Rel. Min. Moreira Alves, Pleno, unânime, DJ 1.8.2003; ADI no 3.069/DF, Rel. Min. Ellen Gracie, Pleno, unânime, DJ 16.12.2005. 5. Quanto à violação ao art. 22, XVI, da CF, na linha dos precedentes do STF, verifica-se a inconstitucionalidade formal dos arts. 2o e 8o do diploma impugnado por versarem sobre condições para o exercício da profissão. Precedente citado: ADI-MC no 2.752/DF, Rel. Min. Joaquim Barbosa, Pleno, maioria, DJ 23.4.2004. 6. Ainda que superado o reconhecimento de ambas as inconstitucionalidades formais indicadas, com relação ao art. 1o da Lei Distrital, verifica-se violação ao art. 8º, VI, da CF, por afrontar a "liberdade de associação sindical", uma vez que a norma objeto desta impugnação sujeita o exercício da profissão de carregador e transportador de bagagens à prévia filiação ao sindicato da categoria. 7. Ação direta julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da legislação impugnada. (ADI 3.587, Rel. Min. GILMAR MENDES, Pleno, j. 12/12/2007, DJe 21/02/2008)

Pontue-se que o artigo 225, § 1º, inciso V, da Constituição Federal, impõe ao Poder Público o dever de “controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente”.

Em suma, não há como se invocar ao caso a incidência do artigo 22, inciso XVI, da Constituição Federal, incorrendo, portanto, usurpação de competência privativa da União com a edição da lei estadual hostilizada.

2.3. Competência em matéria ambiental:

A Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil – CNA, nas razões de sua ação direta de inconstitucionalidade, afirma também ter havido extrapolação da

competência supletiva do Estado em matéria ambiental, caso se entenda que a lei estadual verse sobre meio ambiente. Para tanto, argui o seguinte, *in verbis*:

Havendo previsão em lei federal que possibilita a pulverização aérea de agroquímicos – como há [refere-se ao Decreto-Lei nº 917/1969] –, não pode o Estado-membro, como o fez o Estado do Ceará ao editar a Lei nº 16.820, de 08.01.2019, proibir completamente essa forma de aplicação de defensivos agrícolas, dado que o ente estadual está usurpando competência da União. Com base nessas premissas, é importante destacar, por fim, que o §2º do art. 28-B da Lei nº 12.228, de 09.12.1993, trazido pela Lei nº 16.820, de 08.01.2019, veda o que a Lei Federal nº 13.301, de 27.06.2016 admite, ou seja, a pulverização aérea para o controle de doenças causadas por vírus, como a dengue, *chikungunya* e *zika*.

Destarte, se a lei federal admite um moderno meio de controle de pragas, não é possível que a lei estadual exorbite sua competência e vede o que a norma geral permite.

Quanto a este ponto, a requerente equivocou-se já em suas premissas.

Primeiramente, parte do pressuposto equivocado de que, ao se tratar de matéria ambiental, a regra geral a pautar a *suplementariedade* da lei estadual seria o Decreto-Lei nº 917/1969.

Esse diploma federal, como já se expôs nesta nota técnica, “dispõe sobre o emprego da Aviação Agrícola no País e dá outras providências”. Trata-se de norma destinada a dar diretrizes, distribuir competências entre ministérios e prever procedimentos e condições à atividade privada para o exercício dessas atividades compreendidas no guarda-chuva da aviação agrícola, dentre as quais encontra-se a pulverização aérea de agrotóxicos. A normativa não tem, contudo, qualquer pertinência com a matéria ambiental.

A rigor, apenas em dois momentos faz menção a elementos atinentes ao direito ambiental:

i) no artigo 1º, *b*, quando ressalva a competência do Ministério da Saúde para tratar de “medidas de segurança sanitária do País (Decreto-lei nº 212, de 27 de fevereiro de 1967) e à **poluição ambiental** (Decreto-lei nº 303, de 28 de fevereiro de 1967)”

ii) no artigo 3º, *f*, ao determinar que incumbe ao Ministério da Agricultura (atualmente, MAPA) “fiscalizar as atividades da Aviação Agrícola no concernente a observância das normas de proteção à vida e à saúde, do ponto-de-vista operacional e das populações interessadas, bem como das de proteção à fauna e à flora, articulando-se com os órgãos ou autoridades competentes para aplicação de sanções, quando fôr o caso”

Pois bem. O Decreto-Lei nº 917/1969 não traz em si qualquer disposição em matéria de meio ambiente, tampouco prevê a criação, em sede de regulamentação infralegal, de direito positivo novo que verse sobre aspectos ambientais específicos da aviação agrícola. O que faz o decreto-lei, nos dois dispositivos supra referidos, é tão somente mencionar a existência de regras gerais preexistentes de segurança sanitária e poluição ambiental, e isso tão somente para que fiquem claras aos ministérios envolvidos as suas competências dentro da política nacional de aviação agrícola no que tange à execução da fiscalização e na tomada de outras medidas administrativas.

Assim, inversamente ao que aduz a requerente, em matéria ambiental, a pulverização aérea de agrotóxicos não é questão “densamente normatizada” em âmbito federal. Ao contrário, é matéria que carece de regramento hierarquicamente superior, quanto mais a se considerar a gravidade dos impactos que podem advir ao meio ambiente e à saúde da população com o desenvolvimento dessa atividade desprovida de balizas legais suficientemente protetivas àqueles direitos fundamentais.

Deste modo, inviável a consideração do Decreto-Lei nº 917/1969 como regra geral em matéria ambiental para fins de delimitação da competência suplementar dos estados no que tange à pulverização área de agrotóxicos. Ainda que assim o fosse, entretanto, cabe destacar que não haveria óbice à edição de norma estadual conferindo maior proteção ao Meio Ambiente, dada a principiologia particular deste ramo do direito.

Tampouco pertine ao caso a Lei Federal nº 13.301/2016, cujo artigo 1º, § 3º, inciso IV, está sendo objeto de discussão pelo Supremo Tribunal Federal, que trata de sua

constitucionalidade no julgamento — ainda não finalizado — da ADI 5.592/DF. Esta lei “dispõe sobre a adoção de **medidas de vigilância em saúde quando verificada situação de iminente perigo à saúde pública pela presença do mosquito transmissor do vírus da dengue, do vírus chikungunya e do vírus da zika**”. O dispositivo *sub judice* prevê a permissão, como medida excepcional para a contenção daquelas doenças, a “incorporação de mecanismos de controle vetorial por meio de dispersão por aeronaves mediante aprovação das autoridades sanitárias e da comprovação científica da eficácia da medida”.

O único ponto em comum entre a matéria da lei cearense ora impugnada e o dispositivo supracitado da lei federal é que ambos dizem respeito ao uso de aeronaves para a pulverização de substâncias. Isso não permite que se afirme, como faz a requerente, que a Lei Federal 13.301/2018 é regra geral que implica permissão a qualquer tipo de pulverização aérea de substâncias — ainda que sua constitucionalidade se confirme no entendimento da maioria dos ministros na ADI 5.592/DF. As questões e circunstâncias envolvidas nos dois casos são de todo distintas, não podendo se estender de uma espécie para a outra o entendimento da Suprema Corte.

De todo modo, por tratar a lei estadual fundamentalmente de matéria ambiental, aplica-se a este caso a competência da União, estados e Distrito Federal para legislar concorrentemente sobre proteção do meio ambiente e controle da poluição (art. 24, VI, da CF), bem como sobre defesa da saúde (art. 24, XII).¹⁰

Essas são as matérias sobre as quais recai o centro de gravidade temática da lei estadual impugnada, que, ao vedar a pulverização aérea de agrotóxicos na agricultura do Ceará, pretendeu tão somente conferir maior protetividade legal a esses elementos na lei estadual que disciplina “o uso, a produção, o consumo, o comércio e o armazenamento dos agrotóxicos” (Lei 12.228/1993, do Estado do Ceará).

Portanto, não há dúvida que a norma geral de âmbito federal que se atrai para pautar a atuação legiferante do estado, neste caso, é a Lei 6.938/1981, marco normativo

10 Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:
VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição;
XII - previdência social, proteção e defesa da saúde;

que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA) e que é considerada como o “Código Ambiental” brasileiro. Não há que se falar, porém, que a lei estadual objeto da ADI 6137/CE seja incompatível com o diploma federal. Ao contrário, está em plena consonância e harmonia com os princípios e objetivos postos pela PNMA.

Por conseguinte, impõe-se o reconhecimento da plena constitucionalidade formal da Lei nº 16.820/2019, do Estado do Ceará. A norma impugnada obedece integralmente à sistemática federativa de distribuição de competências legislativas prevista na Carta Maior brasileira. Essa repartição, em matéria ambiental, há que se lembrar, teve a competência concorrente alçada à regra, e não exceção, na Constituição Federal de 1988, conforme ensinam Paulo Affonso Leme Machado, Ingo Sarlet e Tiago Fensterseifer:

A centralidade que a proteção ambiental passou a ter no nosso sistema constitucional, inclusive a partir da sua consagração como direito fundamental, opera no sentido de favorecer o poder político legislativo dos entes federativos periféricos (Estados, Distrito Federal e Municípios) naquilo em que representar “mais proteção normativa”, o que pode ser apreendido da adoção pela CF/88 da competência legislativa concorrente como “regra geral” para a regulação da matéria ambiental. A interpretação de caráter centralizador criticada em passagem anterior – ainda prevalecente nos nossos Tribunais -, notadamente quando rejeita qualquer iniciativa do ente regional ou local com o propósito de ampliar os padrões normativos de proteção ambiental (ou mesmo regulá-lo integralmente na hipótese da sua ausência), também está em total desacordo com a autonomia constitucional assegurada aos mesmos e os deveres de proteção ambiental a cargo do Estado (e, nessa perspectiva, também ao Estado-Legislator em todos os planos federativos) delineados no art. 225 da CF/88.¹¹

Ainda, conforme os autores:

11 MACHADO, Paulo Affonso Leme; SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. Constituição e legislação ambiental comentadas. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 75.

No sistema constitucional de repartição de competências consagrado pela CF/88, verifica-se o estabelecimento, por parte da União, de um quadro normativo geral e também de um *patamar legislativo mínimo* em termos de proteção ambiental a serem respeitados pelos demais entes federativos – Estados, Distrito Federal e Municípios – no exercício da sua competência legislativa suplementar (concorrente). No entanto, a partir do quadro normativo geral traçado pela União, cabe aos demais entes federativos também preencherem o espaço normativo que lhes cabe suplementar no âmbito da competência legislativa concorrente, “pintando” o conteúdo do “quadro” normativo geral a partir das realidades regionais e locais, tendo sempre como parâmetro constitucional o respeito à legitimação democrática e autonomia dos entes políticos estaduais e municipais. É a relação, por assim dizer, entre a *norma geral*, editada pela União, e a *norma específica* editada pelo Estado e pelo Município.¹²

Anote-se que recentemente a então Presidente do Supremo Tribunal Federal, Ministra Cármen Lúcia, deferiu medida liminar *ex officio* na Suspensão de Segurança nº 5230 para suspender os efeitos da decisão proferida no Agravo de Instrumento n. 0366196-10.2016.8.21.7000, pelo qual o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul permitiu a comercialização do agrotóxico paraquate Alta 200 SL no Estado, cujo cadastro fora indeferido pela Fundação Estadual de Proteção Ambiental Luis Roessler – FEPAM, impossibilitando a comercialização do produto no RS.

Conforme a Ministra, “o reconhecimento pelo órgão federal do prejuízo no uso do paraquate à saúde daqueles que manipulam herbicidas com essa substância em sua composição demonstra a similaridade da questão jurídica posta na espécie vertente com aquele objeto das ações de controle abstrato de constitucionalidade ajuizadas contra leis estaduais pelas quais se proibiu a produção, comercialização e uso de amianto/asbesto, nas quais este Supremo Tribunal assentou a legitimidade constitucional da opção legislativa estadual em editar normas específicas mais restritivas que a lei nacional, na esfera de sua competência legislativa concorrente, suplementar (sobre comércio, consumo e meio ambiente) e comum (cuidar da saúde), não havendo impedimento em adotar providência mais cautelosa que a estabelecida pelo

12 MACHADO, Paulo Affonso Leme; SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. Constituição e legislação ambiental comentadas. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 85-86.

legislador nacional (Ações Diretas de Inconstitucionalidade ns. 3.937/SP, 3.406/RJ, 3.470/RJ, 3.356/PE e 3.357/RS, e Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 109/SP).”

E prossegue:

“A despeito da discussão sobre a competência legislativa dos entes federados afetos ao tema, é inegável que a atuação do órgão de licenciamento estadual aperfeiçoa o processo de garantia de afastamento de perigo à saúde e de risco ao meio ambiente, configurando medida de prevenção para segurança das gerações futuras, com efetiva proteção e respeito à saúde e à integridade física. Não se faz necessário comprovar risco atual, iminente e comprovado de danos que podem sobrevir pelo desempenho de uma atividade para que se imponha a adoção de medidas de precaução ambiental. Há de se considerar e precaver contra possíveis riscos futuros, objetivamente previsíveis e que podem decorrer de desempenhos humanos. Pelo princípio da prevenção, acautela-se contra danos possíveis de serem previstos. Pelo princípio da precaução, previnem-se contra riscos de danos que não se tem certeza que não vão ocorrer.”

Em complemento, resta lembrar que, em matéria de agrotóxicos, vigora, em âmbito federal, a Lei 7.802/1989, que, em seus artigos 9 a 11¹³, deixa ainda mais evidente, na espécie, essa regra bem delineada da competência concorrente entre as pessoas estatais, chegando mesmo a determinar que “compete aos Estados e ao Distrito Federal, nos termos dos arts. 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”.

13 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 arts. 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.

Ressalte-se que o artigo 10 supramencionado, por si só, já é suficiente para rechaçar o argumento de que a competência legislativa na matéria em debate é privativa da União.

Em suma, não socorre razão aos argumentos da requerente na ADI 6.137/CE no que toca aos elementos de constitucionalidade formal da lei estadual hostilizada, estando ela em plena harmonia e obediência à sistemática constitucional de repartição de competências, pelos motivos acima elencados.

3. Da constitucionalidade material

3.1. Aspectos jurídicos

Em relação aos aspectos de constitucionalidade material, a Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil insurge-se contra a norma estadual em relação a três pontos específicos, afirmando que teria havido contrariedade ao texto constitucional, notadamente nos artigos 1º, IV, 170, caput e IV, e 187, II e III.

Afirma a requerente que a norma impugnada representou violação estatal ao princípio da livre iniciativa, que a Constituição Federal não apenas institui como princípio da ordem econômica (art. 170, caput e VI), como também o erigiu em fundamento da República Federativa do Brasil (art. 1º, IV). Argumenta ser necessário que se garanta que a exploração da atividade econômica se dê pela maneira que “o indivíduo entenda mais eficiente, sem sujeição a qualquer restrição estatal desmedida”.

Diante dessas premissas, afirma que a vedação da pulverização aérea de agrotóxicos no estado do Ceará prejudicada a competitividade do agricultor cearense, que se vê em desvantagem em relação ao produtor de outras unidades da federação que não sejam restringidos por proibições semelhantes, em razão de impactos diretos no custo final de seus produtos. Aduz, ainda, que a pulverização aérea, por vezes é o único modo de se combater pragas de maneira eficiente e célere, sob pena de perda de toda produção agrícola.

De plano, percebe-se a equivocada invocação que a requerente faz aos dispositivos constitucionais que tratam da livre iniciativa. Com efeito, o conteúdo e a extensão desse preceito fundamental devem ser compreendidos considerando-se a lógica mais abrangente da disciplina constitucional conferida à ordem econômica.

Dentre os princípios que devem reger a ordem econômica, além da livre iniciativa, figura também o de defesa do meio ambiente, inscrito no inciso VI do artigo 170, da Constituição Federal. A livre iniciativa não goza de qualquer ascendência sobre o preceito de proteção ambiental. Assim, quando se trata da disciplina da ordem econômica na Constituição Federal de 1988, não podem ser esses propósitos entendidos como noções antípodas. É nesse sentido que a doutrina já reconhece o delineamento, no artigo 170 da Constituição de 1988, de um “capitalismo ambiental”:

A ordem econômica, constitucionalizada a partir dos princípios diretivos do art. 170 da CF/88, mas também é essencialmente com base nos demais fundamentos e objetivos constitucionais que a informam (por exemplo, os objetivos fundamentais da República elencados no art. 3º da CF/88), expressa uma opção pelo que se poderia designar de um capitalismo ambiental ou socioambiental (ou economia ambiental ou socioambiental de mercado) capaz de compatibilizar a livre-iniciativa, a autonomia e a propriedade privada com a proteção ambiental e a justiça social (e também justiça ambiental), tendo como norte normativo “nada menos” do que a proteção e promoção de uma vida humana digna e saudável (e, portanto, com qualidade, equilíbrio e segurança ambiental) para todos os membros da comunidade estatal.

[...]

O constituinte brasileiro delineou no texto constitucional, para além de um capitalismo social, um capitalismo ambiental (ou socioambiental), consagrando a proteção ambiental como princípio matriz da ordem econômica (art. 170, VI, da CF/88). Isso reforça a necessidade de uma compreensão integrada do regime jurídico dos direitos fundamentais econômicos, sociais, culturais e ambientais (DESCA), de modo que a própria noção de sustentabilidade deve ser tomada a partir dos eixos econômico, social e ambiental. Tais eixos contudo, devem ser concebidos e aplicados de forma isonômica e equilibrada,

refutando-se toda e qualquer hierarquização prévia, notadamente pelo fato de que é no seu conjunto que tais dimensões se prestam à promoção de uma existência digna.¹⁴

Ademais, para não se restringir a uma consideração apenas entre os princípios propriamente da ordem econômica (art. 170), mas levando-se em consideração outros preceitos constitucionais com plena incidência sobre o caso em tela, há que se reconhecer a necessidade de harmonização da liberdade de iniciativa com os direitos fundamentais à saúde (art. 196) e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225, caput).

Nesse sentido, o entendimento do Supremo Tribunal Federal, no histórico julgamento da ADPF 101/DF:

ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL: ADEQUAÇÃO. OBSERVÂNCIA DO PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE. ARTS. 170, 196 E 225 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. CONSTITUCIONALIDADE DE ATOS NORMATIVOS PROIBITIVOS DA IMPORTAÇÃO DE PNEUS USADOS. RECICLAGEM DE PNEUS USADOS: AUSÊNCIA DE ELIMINAÇÃO TOTAL DE SEUS EFEITOS NOCIVOS À SAÚDE E AO MEIO AMBIENTE EQUILIBRADO. AFRONTA AOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA SAÚDE E DO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO. COISA JULGADA COM CONTEÚDO EXECUTADO OU EXAURIDO: IMPOSSIBILIDADE DE ALTERAÇÃO. DECISÕES JUDICIAIS COM CONTEÚDO INDETERMINADO NO TEMPO: PROIBIÇÃO DE NOVOS EFEITOS A PARTIR DO JULGAMENTO. ARGUIÇÃO JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE. **1. Adequação da arguição pela correta indicação de preceitos fundamentais atingidos, a saber, o direito à saúde, direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (arts. 196 e 225 da Constituição Brasileira) e a busca de desenvolvimento econômico sustentável: princípios constitucionais da livre iniciativa e da liberdade de comércio interpretados e aplicados em harmonia com o do desenvolvimento social**

14 MACHADO, Paulo Affonso Leme; SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. Constituição e legislação ambiental comentadas. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 105-109.

saudável. Multiplicidade de ações judiciais, nos diversos graus de jurisdição, nas quais se têm interpretações e decisões divergentes sobre a matéria: situação de insegurança jurídica acrescida da ausência de outro meio processual hábil para solucionar a polêmica pendente: observância do princípio da subsidiariedade. Cabimento da presente ação. 2. Arguição de descumprimento dos preceitos fundamentais constitucionalmente estabelecidos: decisões judiciais nacionais permitindo a importação de pneus usados de Países que não compõem o Mercosul: objeto de contencioso na Organização Mundial do Comércio – OMC, a partir de 20.6.2005, pela Solicitação de Consulta da União Europeia ao Brasil. 3. Crescente aumento da frota de veículos no mundo a acarretar também aumento de pneus novos e, conseqüentemente, necessidade de sua substituição em decorrência do seu desgaste. Necessidade de destinação ecologicamente correta dos pneus usados para submissão dos procedimentos às normas constitucionais e legais vigentes. Ausência de eliminação total dos efeitos nocivos da destinação dos pneus usados, com malefícios ao meio ambiente: demonstração pelos dados. 4. Princípios constitucionais (art. 225) a) do desenvolvimento sustentável e b) da equidade e responsabilidade intergeracional. Meio ambiente ecologicamente equilibrado: preservação para a geração atual e para as gerações futuras. Desenvolvimento sustentável: crescimento econômico com garantia paralela e superiormente respeitada da saúde da população, cujos direitos devem ser observados em face das necessidades atuais e daquelas previsíveis e a serem prevenidas para garantia e respeito às gerações futuras. Atendimento ao princípio da precaução, acolhido constitucionalmente, harmonizado com os demais princípios da ordem social e econômica. 5. Direito à saúde: o depósito de pneus ao ar livre, inexorável com a falta de utilização dos pneus inservíveis, fomentado pela importação é fator de disseminação de doenças tropicais. Legitimidade e razoabilidade da atuação estatal preventiva, prudente e precavida, na adoção de políticas públicas que evitem causas do aumento de doenças graves ou contagiosas. Direito à saúde: bem não patrimonial, cuja tutela se impõe de forma inibitória, preventiva, impedindo-se atos de importação de pneus usados, idêntico procedimento adotado pelos Estados desenvolvidos, que deles se livram. 6. Recurso Extraordinário n. 202.313, Relator o Ministro Carlos Velloso, Plenário, DJ 19.12.1996, e Recurso Extraordinário n. 203.954, Relator o Ministro Ilmar Galvão, Plenário, DJ 7.2.1997: Portarias emitidas pelo Departamento de Comércio Exterior do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio

Exterior – Decex harmonizadas com o princípio da legalidade; fundamento direto no art. 237 da Constituição da República. 7. Autorização para importação de remoldados provenientes de Estados integrantes do Mercosul limitados ao produto final, pneu, e não às carcaças: determinação do Tribunal ad hoc, à qual teve de se submeter o Brasil em decorrência dos acordos firmados pelo bloco econômico: ausência de tratamento discriminatório nas relações comerciais firmadas pelo Brasil. 8. Demonstração de que: a) os elementos que compõem o pneu, dando-lhe durabilidade, é responsável pela demora na sua decomposição quando descartado em aterros; b) a dificuldade de seu armazenamento impele a sua queima, o que libera substâncias tóxicas e cancerígenas no ar; c) quando compactados inteiros, os pneus tendem a voltar à sua forma original e retornam à superfície, ocupando espaços que são escassos e de grande valia, em especial nas grandes cidades; d) pneus inservíveis e descartados a céu aberto são criadouros de insetos e outros transmissores de doenças; e) o alto índice calorífico dos pneus, interessante para as indústrias cimenteiras, quando queimados a céu aberto se tornam focos de incêndio difíceis de extinguir, podendo durar dias, meses e até anos; f) o Brasil produz pneus usados em quantitativo suficiente para abastecer as fábricas de remoldagem de pneus, do que decorre não faltar matéria-prima a impedir a atividade econômica. Ponderação dos princípios constitucionais: demonstração de que a importação de pneus usados ou remoldados afronta os preceitos constitucionais de saúde e do meio ambiente ecologicamente equilibrado (arts. 170, inc. I e VI e seu parágrafo único, 196 e 225 da Constituição do Brasil). 9. Decisões judiciais com trânsito em julgado, cujo conteúdo já tenha sido executado e exaurido o seu objeto não são desfeitas: efeitos acabados. Efeitos cessados de decisões judiciais pretéritas, com indeterminação temporal quanto à autorização concedida para importação de pneus: proibição a partir deste julgamento por submissão ao que decidido nesta arguição. 10. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental julgada parcialmente procedente. (ADPF 101, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA, Pleno, j. 24/06/2009, DJe 01/06/2012)

Assim, não pode prosperar a noção simplista de uma liberdade de iniciativa quase irrestrita, depreendida das razões da requerente na ADI 6.137/CE. Afirmar na espécie a incidência do inciso IV sem levar em consideração o disposto no inciso VI, ambos do

artigo 170, importa numa leitura deturpada do texto constitucional no que tange especificamente à disciplina da ordem econômica.

O mesmo sucede quando invoca a livre iniciativa como fundamento da República Federativa do Brasil (art. 1º, inciso IV, da CF). Ora, também figura como fundamento de nossa ordem estatal a dignidade da pessoa humana, que patentemente se reflete nos direitos fundamentais ao meio ambiente e à saúde (artigos 225 e 196, da CF).

Com efeito, a norma estadual hostilizada trata de matéria em que se imbricam ao menos três direitos fundamentais (meio ambiente, saúde e vida), positivados em nossa Constituição e nucleares para a noção de dignidade da pessoa humana, que é fundamento de nossa República (art. 1º, III, da CF).

Ademais, existe todo um marco normativo, firmemente enraizado em nossa Constituição Federal e irradiado no ordenamento, de proteção àqueles direitos fundamentais, os quais o Estado deve não apenas se abster de violar (vedação do excesso), mas também proteger de modo adequado e suficiente (vedação da proteção insuficiente), sob pena de descumprir diretamente o desiderato constitucional.

De lembrar que a tutela ao meio ambiente foi constitucionalizada no Brasil pela primeira vez de maneira ampla e sistematizada na Carta de 1988, mais especificamente, em seu artigo 225. Nesse dispositivo, consagra-se o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, impondo-se ainda ao Estado e à coletividade, reflexivamente, um dever de proteção sobre esse bem essencial.

Fórmula semelhante deu a Constituição ao direito fundamental à saúde, o qual também se desdobra num dever de proteção estatal. No artigo 196, fica instituído que “[a] saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos”. O imbricamento com os direitos à saúde e à vida os colocam como consequenciais.¹⁵

15 “A sadia qualidade de vida só pode ser conseguida e mantida se o meio ambiente estiver ecologicamente equilibrado. Ter uma sadia qualidade de vida é ter um meio ambiente não-poluído. Além de ter afirmado o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, a Constituição faz um vínculo desse direito com a qualidade de vida. Os constituintes poderiam ter criado somente um direito ao meio ambiente sadio – isso já seria meritório. Mas foram além.[...] A saúde dos seres humanos não

A sinergia existente entre esses direitos fundamentais (meio ambiente, saúde e vida) é patente no próprio texto constitucional, que no referido artigo 225 qualifica o meio ambiente ecologicamente equilibrado como “essencial à sadia qualidade de vida”.

Assim, a Lei nº 16.820/2019, do Estado do Ceará, é um caso emblemático sob essa perspectiva, já que, ao vedar, no território estadual, a pulverização aérea de agrotóxicos, acaba por tratar de questão diretamente ligada tanto ao meio ambiente como à saúde e à vida.

No presente caso, em que pese a clareza do comando dos artigos 196 e 225 da Constituição — expressamente reiterando o dever de proteção do Estado em relação aos direitos fundamentais ali inscritos —, a requerente, nas razões de sua Ação Direta de Inconstitucionalidade, acabou desconsiderando-os por inteiro, a ponto de fazer parecer que pesa a espécie a temática liberdade econômica, quando, em realidade, trata-se de lei destinada fundamentalmente à tutela da saúde e do meio ambiente.

Por fim, ressalta-se que os interesses de natureza econômica, que motivam a pretensão da requerente de ver declarada a inconstitucionalidade da norma, frise-se, até poderiam ser sopesados numa eventual operação de ponderação, se pudessem remeter a outros princípios de tamanha fundamentalidade, colidentes com aqueles direitos. Todavia, em nenhuma configuração possível desse eventual cálculo poderiam esses interesses prevalecer sobre os direitos ao meio ambiente, à saúde e à vida, que a norma hostilizada visa a proteger.

Não é outro o entendimento assentado pelo Supremo Tribunal Federal. Em seu emblemático voto como relator, acolhido pelo Plenário, no julgamento da Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.540 DF, o Ministro Celso de Mello deixa clara a necessidade de se fazer valer, na máxima extensão possível, a efetividade da proteção do meio ambiente e da saúde, em prevalência aos ditames do puro desenvolvimento econômico,

existe somente numa contraposição a não ter doenças diagnosticadas no presente. Leva-se em conta o estado dos elementos da Natureza – águas, solo, ar, flora, fauna e paisagem – para aquilatar se esses elementos estão em estado de sanidade e se de seu uso advêm saúde ou doenças e incômodos para os seres humanos.” (MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. 26.ed. São Paulo: Malheiros, 2018, p. 162-163.)

impondo-se como norte interpretativo para essa questão o princípio do desenvolvimento sustentável, vigente em nossa ordem constitucional. In verbis:

“Concluo o meu voto: atento à circunstância de que existe um permanente estado de tensão entre o imperativo de desenvolvimento nacional (CF, art. 3º, II), de um lado, e a necessidade de preservação da integridade do meio ambiente (CF, art. 225), de outro, torna-se essencial reconhecer que a superação desse antagonismo, que opõe valores constitucionais relevantes, dependerá da ponderação concreta, em cada caso ocorrente, dos interesses e direitos postos em situação de conflito, em ordem a harmonizá-los e a impedir que se aniquilem reciprocamente, tendo-se como vetor interpretativo, para efeito da obtenção de um mais justo e perfeito equilíbrio entre as exigências da economia e as da ecologia, o princípio do desenvolvimento sustentável, tal como formulado nas conferências internacionais (a “Declaração do Rio de Janeiro sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992”, p. ex.) e reconhecido em valiosos estudos doutrinários que lhe destacam o caráter eminentemente constitucional [...].

Isso significa, portanto, Senhor Presidente, que a superação dos antagonismos existentes entre princípios e valores constitucionais há de resultar da utilização de critérios que permitam, ao Poder Público (e, portanto, aos magistrados e Tribunais), ponderar e avaliar, “hic et nunc”, em função de determinado contexto e sob uma perspectiva axiológica concreta, qual deva ser o direito a preponderar no caso, considerada a situação de conflito ocorrente, desde que, no entanto — tal como adverte o magistério da doutrina na análise da delicadíssima questão pertinente ao tema da colisão de direitos [...] —, a utilização do método da ponderação de bens e interesses não importe em esvaziamento do conteúdo essencial dos direitos fundamentais, dentre os quais avulta, por sua significativa importância, o direito à preservação do meio ambiente.

Essa asserção torna certo, portanto, que a incolumidade do meio ambiente não pode ser comprometida por interesses empresariais nem ficar dependente de motivações de índole meramente econômica, ainda mais se se tiver presente — tal como adverte PAULO DE BESSA ANTUNES (“Direito Ambiental”, p. 63, item n. 2.1, 7ª ed., 2004, Lumen Juris) — que a atividade econômica,

considerada a disciplina constitucional que a rege, está subordinada, dentre outros princípios gerais, àquele que privilegia a “defesa do meio ambiente” (CF, art. 170, VI), que traduz conceito amplo e abrangente das noções de meio ambiente natural, de meio ambiente cultural, de meio ambiente artificial (espaço urbano) e de meio ambiente laboral, consoante ressalta o magistério doutrinário (CELSO ANTÔNIO PACHECO FIORILLO, “Curso de Direito Ambiental Brasileiro”, p. 20/23, item n. 4, 6ª ed., 2005, Saraiva; JOSÉ AFONSO DA SILVA, “Direito Ambiental Constitucional”, p. 21/24, itens ns. 2 e 3, 4ª ed./2ª tir., 2003, Malheiros; JOSÉ ROBERTO MARQUES, “Meio Ambiente Urbano”, p. 42/54, item n. 4. 2005, Forense Universitária, v.g.).”

Por essas razões, não se subsume à matéria da ADI 6.137 a aplicação dos referidos princípios atacados, não havendo, portanto, que se falar em violação à materialidade da Constituição Federal expressa nos artigos 1º, IV, 170, caput e IV. A norma impugnada, por conseguinte, encontra-se em plena guarida da nossa ordem constitucional.

3.2. A proibição da pulverização aérea de agrotóxicos e a maior proteção ao meio ambiente

Os agrotóxicos têm como característica intrínseca sua toxicidade, e estudos sobre as técnicas de aplicação aérea demonstram que, por fatores diversos, parte significativa do produto em aplicação é desviada do alvo (deriva), causando contaminação do solo, água, ar, atingindo trabalhadores e moradores do entorno, animais e plantas sensíveis ao agrotóxico.

Segundo a Associação Nacional de Defesa Vegetal – ANDEF¹⁶:

Deriva, por definição, é o deslocamento da calda de produtos fitossanitários para fora do alvo desejado.

16 Manual de tecnologia de aplicação/ANDEF - Associação Nacional de Defesa Vegetal. Campinas. São Paulo: Linea Creativa, 2004. www.lpv.esalq.usp.br/sites/default/files/Leitura%20-%20Manual%20Tecnologia%20de%20Aplicacao.pdf acesso em 31/5/2019

Este fenômeno, pode se dar pela ação do vento, escorrimentos ou mesmo volatilização do diluente e do produto. Ele é um dos principais causas da contaminação do aplicador, do ambiente e de insucessos nas aplicações.

...

Quando da aplicação de um produto fitossanitário em área total de uma cultura (visando a sua parte foliar), muitas gotas podem passar pela folhagem e atingir o solo, principalmente nas entrelinhas. Outras gotas que atingem as folhas podem se aglutinar de tal maneira que não são mais retidas e escorrem para o solo. Essas perdas internas, isto é, dentro da área cultivada, são denominadas de “Endoderiva” e estão muito ligadas às aplicações de altos volumes e com gotas grandes que geralmente ultrapassam a capacidade máxima de retenção de líquidos pelas superfícies foliares.

O deslocamento de gotas para fora da área da cultura, causado pela ação do vento e da evaporação da água usada na preparação da calda, principalmente nas gotas de tamanhos menores, é denominado de “Exoderiva”. Esse tipo de perda externa, é um dos principais responsáveis pelos prejuízos causados a outras culturas sensíveis e pela contaminação ambiental.

Muito embora este fenômeno esteja presente em todo tipo de pulverização, a deriva é maior na pulverização aérea.

Estudos da EMBRAPA informam que a deriva técnica na aplicação aérea de agrotóxicos, isto é, aquela que ocorre apesar da calibração e de condições ambientais adequadas, chega a 19% do volume pulverizado (CHAIM, *apud* FERREIRA, pp. 24-25, 2015)¹⁷.

PIMENTEL, citado por FERREIRA (*op. cit.*), refere caso em que a deriva decorrente da aplicação aérea de agrotóxicos atingiu uma distância de 32 quilômetros da área-alvo.

Devido à deriva, a prática da pulverização aérea é proibida na União Europeia desde 2009 (art. 9º da Diretiva 2009/128/CE). De acordo com o Considerando nº 14 da referida Diretiva,

¹⁷FERREIRA, Maria L. P. Cavalcanti. A pulverização aérea de agrotóxicos no Brasil: cenário atual e desafios. **Revista de Direito Sanitário**, Brasil, v. 15, n. 3, nov. 2014/fev. 2015

“A pulverização aérea de pesticidas é susceptível de prejudicar significativamente a saúde humana e o ambiente, nomeadamente devido ao arrastamento da pulverização. A pulverização aérea deverá, portanto, ser geralmente proibida, sendo admitidas derrogações apenas se apresentar vantagens claras, reduzindo os efeitos na saúde humana e no ambiente em comparação com outros métodos de pulverização, ou se não existirem alternativas viáveis, desde que se recorra à melhor tecnologia disponível para reduzir o arrastamento da pulverização.”

A proibição da pulverização aérea de agrotóxicos no Brasil é defendida por pesquisadores, dentre as quais FERREIRA¹⁸:

“Nesse sentido considerando-se que existem outras formas de se produzir – seja com produtos químicos por pulverização terrestre, seja através de técnicas mais sustentáveis –, torna-se inadmissível – por força da operacionalização da melhor tecnologia disponível, decorrente da aplicação do princípio da prevenção – a permissão da pulverização aérea de agrotóxicos.”

No mesmo sentido a conclusão do Dossiê ABRASCO¹⁹:

Mesmo sendo a única forma de pulverização que conta com legislação específica, a pulverização aérea termina por ser a mais perigosa e contaminante. Segundo dados apresentados no relatório da subcomissão que tratou do tema dos agrotóxicos na Câmara Federal, apenas 30% dos venenos jogados nas lavouras atingem o “alvo”, e os 70% restantes se transformam em deriva, dos quais 20% vão para o ar e 50% para a terra (CÂMARA DOS

¹⁸FERREIRA, Maria L. P. Cavalcanti. A pulverização aérea de agrotóxicos no Brasil: cenário atual e desafios. **Revista de Direito Sanitário**, Brasil, v. 15, n. 3, nov. 2014/fev. 2015

¹⁹Dossiê ABRASCO: um alerta sobre os impactos dos agrotóxicos na saúde / Organização de Fernando Ferreira Carneiro, Lia Giraldo da Silva Augusto, Raquel Maria Rigotto, Karen Friedrich e André Campos Búrigo. - Rio de Janeiro: EPSJV; São Paulo: Expressão Popular, 2015.

DEPUTADOS, 2011); quando chove, os resíduos acumulados na terra são transferidos para o lençol freático, contaminando as águas.

Frise-se que a pulverização aérea de agrotóxicos tem causado graves e frequentes “acidentes” no país, inclusive com impactos à saúde de crianças e comunidades tradicionais. Exemplifica-se com a intoxicação a alunos de 9 a 16 anos e trabalhadores causada por uma chuva de agrotóxico por pulverização aérea, em 3 de maio de 2013, na Escola Municipal Rural São José do Pontal, localizada no Assentamento Pontal do Buriti, Município de Rio Verde, Goiás²⁰.

3.3. Os danos causados pela pulverização aérea de agrotóxicos no Ceará

Conforme Nota da Associação Brasileira de Saúde Coletiva – ABRASCO, no Estado do Ceará, especificamente, a prática da pulverização aérea de agrotóxicos realizada por grandes empreendimentos agrícolas “tem atingido diversas comunidades de camponeses, como constatado na região da Chapada do Apodi, provocando intoxicações agudas e crônicas, produzindo câncer, malformações congênitas, desregulações endócrinas, dentre outros agravos à saúde que podem ser constatados em estudos científicos publicados, como, por exemplo, no Livro Agrotóxicos, Trabalho e Saúde (2011).”²¹

Ainda segundo a ABRASCO, a pulverização aérea tem causado a contaminação de diversos recursos hídricos na região do Baixo Jaguaribe, a exemplo do aquífero Jandaíra. Destaque-se que todas as amostras analisadas demonstraram a presença de três a dez ingredientes ativos entre Abamectina, Azoxistrobina, Carbaril, Carbofurano, Ciromazina, Cletodim, Clorpirifós, Deltametrina, Difenconazol, Endossulfan, Epoxiconazol, Fenitrotona, Flumioxazina, Fosetil, Glifosato, Imidacloprido, Procimidona, Procloraz, Tebuconazol e Tepraloxidym.

20 <https://oglobo.globo.com/brasil/vitimas-de-pulverizacao-de-agrotoxico-em-escola-rural-de-goias-ainda-sofrem-com-intoxicacao-10597709> - acesso em 04/06/2019

21 <https://www.abrasco.org.br/site/sem-categoria/pulverizacao-aerea-de-agrotoxicos-abrasco-enaltece-o-ceara/39333/> - acesso em 02/06/2019

A ABRASCO conclui a Nota defendendo que a Lei Estadual objeto da ADI “é uma medida fundamental para garantia da saúde pública visando a proteção dos cidadãos cearenses, especialmente quanto à prevenção de graves doenças reconhecidamente relacionadas com a exposição aos agrotóxicos e que se agravam com o método da pulverização aérea.”

Esses fatos, inclusive os estudos realizados pela ABRASCO, foram citados na justificativa do Projeto de Lei N.º 18/15, de autoria do Deputado Renato Roseno, que deu origem à norma cearense impugnada.

Evidenciada, portanto, que a medida adotada pelo Estado do Ceará assegura maior proteção do meio ambiente e da saúde pública em seu território quando comparada com a legislação nacional, devendo servir de estímulo aos demais entes que enfrentam problemas semelhantes.

4. Conclusão

Diante do exposto, restou patente que a lei cearense não afeta o regime de navegação aérea, tampouco o exercício de trabalho, ofício ou profissão, não se enquadrando na seara da competência privativa da União para legislar.

Trata-se, como ficou demonstrado, de norma que fortalece a proteção jurídica do meio ambiente e da saúde, cuja competência é comum de todos os entes federativos, bem como estabelece condições para o uso de agrotóxicos, notadamente com relação à técnica de pulverização aérea, a qual insere-se no âmbito de competência legislativa dos estados, nos termos do artigo 10 da Lei 7.802/1989.

No aspecto material, também apontou-se fundamentos sólidos que consagram que a Constituição Federal de 1988 adotou um modelo de “capitalismo ambiental”, protegendo a livre iniciativa sustentável, que harmoniza o desenvolvimento econômico com os

direitos fundamentais à saúde (art. 196) e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225, caput).

Assim, considerando os estudos realizados pela ABRASCO e os graves e frequentes “acidentes” decorrentes da pulverização aérea, constata-se que a opção legislativa de proibir essa técnica de aplicação de agrotóxicos no Estado do Ceará, além de constitucionalmente válida é politicamente desejável, devendo, inclusive, ser seguida pelos demais entes da Federação.

Por esses fundamentos, conclui-se pela constitucionalidade formal e material da Lei Estadual nº 16.820, de 9 de janeiro de 2019, do Estado do Ceará.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Assinatura/Certificação do documento **PRM-DRS-MS-00005219/2019 NOTA TÉCNICA nº 1-2019**

Signatário(a): **FERNANDO MERLOTO SOAVE**

Data e Hora: **10/06/2019 09:30:45**

Assinado com certificado digital

Signatário(a): **MARCO ANTONIO DELFINO DE ALMEIDA**

Data e Hora: **10/06/2019 17:19:20**

Assinado com login e senha

Signatário(a): **ANA PAULA CARVALHO DE MEDEIROS**

Data e Hora: **07/06/2019 22:57:38**

Assinado com login e senha

Signatário(a): **RAFAEL DA SILVA ROCHA**

Data e Hora: **09/06/2019 17:49:21**

Assinado com certificado digital

Signatário(a): **JULIO JOSE ARAUJO JUNIOR**

Data e Hora: **10/06/2019 09:35:09**

Assinado com login e senha

Signatário(a): **TATIANA DE NORONHA VERSIANI RIBEIRO**

Data e Hora: **07/06/2019 21:01:12**

Assinado com login e senha

Signatário(a): **FATIMA APARECIDA DE SOUZA BORGHI**

Data e Hora: **13/06/2019 14:02:30**

Assinado com login e senha

Acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave D7E8B61F.FCD6965B.A646ECDE.A849CCC9