



EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO PRESIDENTE DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

A CONFEDERAÇÃO DA AGRICULTURA E PECUÁRIA DO BRASIL – CNA, entidade sindical de grau superior e âmbito nacional, sem fins lucrativos, inscrita no CNPJ/MF sob o nº 33.582.750/0001-78, estabelecida no SGAN, Quadra 601, Módulo “K”, Ed. Antonio Ernesto de Salvo, Asa Norte, CEP 70.830-021, Brasília/DF, por seus advogados infra-assinados, procuração anexa, com endereço profissional no SGAN, Quadra 601, Módulo “K”, Ed. Antonio Ernesto de Salvo, Asa Norte, CEP 70.830-021, Brasília/DF, endereço que indica para os fins do art. 77, V, do CPC, vem, com fulcro no artigo 102, I, “a” e “p”, da Constituição da República e na Lei nº 9.868/99, propor

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
COM PEDIDO LIMINAR DE TUTELA PROVISÓRIA**

em face da Lei Estadual nº 16.820, de 9 de janeiro de 2019, do Estado do Ceará, que incluiu dispositivo na Lei nº 12.228, de 9 de dezembro de 1993, editada pela Assembleia Legislativa do Estado do Ceará e sancionada pelo Governador do Estado do Ceará, pelas razões a seguir.

I. OBJETO DA AÇÃO

De acordo com o art. 102, I, a, da CF¹, caberá Ação Direta de Inconstitucionalidade em face de lei ou ato normativo federal ou estadual que viole o texto constitucional.

¹ **Art. 102.** *Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe: I - processar e julgar, originariamente: a) a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual e a ação declaratória de constitucionalidade de lei ou ato normativo federal.*



O objeto dessa Ação Direta de Inconstitucionalidade é a Lei nº 16.820, de 9 de janeiro de 2019, do Estado do Ceará, que assim dispõe:

LEI Nº 16.820, 08 de janeiro de 2019.

(Autoria: Renato Roseno, Joaquim Noronha e Elmano Freitas)

Inclui dispositivo na Lei Estadual nº 12.228, de 9 de dezembro de 1993, que dispõe sobre o uso, a produção, o consumo, o comércio e o armazenamento dos agrotóxicos, seus componentes e afins bem como sobre a fiscalização do uso de consumo do comércio, do armazenamento e do transporte interno desses produtos.

O GOVERNADOR DO ESTADO DO CEARÁ Faço saber que a Assembleia Legislativa decretou e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º Fica criado o art. 28-B na Lei Estadual nº 12.228, de 9 de dezembro de 1993, com a seguinte redação:

“Art. 28-B. É vedada a pulverização aérea de agrotóxicos na agricultura no Estado do Ceará.

§ 1º A infração ao art. 1º sujeita o infrator ao pagamento de multa de 15 mil (quinze mil) UFIRCEs.

§ 2º Fica proibida a incorporação de mecanismos de controle vetorial por meio de dispersão por aeronave em todo o Estado do Ceará, inclusive para os casos de controle de doenças causadas por vírus.” (NR)

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

PALÁCIO DA ABOLIÇÃO, DO GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ, em Fortaleza, 08 de janeiro de 2019.

Camilo Sobreira de Santana
GOVERNADOR DO ESTADO

Conforme se demonstrará na presente peça, a Lei Estadual acima transcrita está inquinada de **inconstitucionalidade formal** e de **inconstitucionalidade material**.

A **violação constitucional formal** se deu com a norma estadual dispondo de maneira diametralmente oposta ao que prevê a regulamentação federal da matéria, de modo que a competência estadual, que é suplementar, violou as normas gerais estabelecidas pela União, bem como invadiu competência privativa do ente federal (afrenta aos arts. 22, I, X e XVI; 24, VI, §1º, da CF).



Já a **inconstitucionalidade material** da Lei Estadual se verifica na violação aos arts 1º, IV²; 170, caput e IV³; e 187⁴, todos da Constituição da República, que protegem a liberdade econômica, a liberdade de iniciativa e a atividade agrária.

Ora, a vedação total à pulverização aérea de agroquímicos prejudica sobremaneira os produtores rurais que necessitam de tal meio de aplicação dos defensivos em suas lavouras, para garantir a produtividade de sua terra e garantir a função social de sua propriedade.

Veja-se, os defensivos agrícolas são utilizados como remédio para as plantas, de modo que a sua forma de aplicação, em determinados casos, é essencial para a fruição da lavoura e, conseqüentemente para que não falte alimentos à população. Sendo o Brasil um grande produtor mundial de alimentos, o prejuízo que o agricultor brasileiro verifica com a retirada de uma forma legítima de aplicação de defensivos impacta todo o mundo, não apenas o Brasil.

Ademais, dada a relevância da atividade agrícola para o equilíbrio da balança comercial (notoriamente no atual panorama político-econômico), certo é que a Lei Estadual aqui impugnada afeta, também, em efeito “cascata”, a própria economia nacional.

Portanto, conforme será demonstrado, a atividade econômica do produtor rural é direta e duramente impactada pelas disposições da legislação estadual vergastada por afrontosa à Carta Magna, de modo que a declaração de sua inconstitucionalidade é medida que se impõe.

II. DA LEGITIMIDADE ATIVA DA CONFEDERAÇÃO DA AGRICULTURA E PECUÁRIA DO BRASIL (CNA)

Inquestionável que a Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA) detém legitimidade ativa para a propositura da presente ADI, conforme dispõe o art. 103, IX⁵, da CRFB/88 (ADI 1.599-MC, Rel. Min. Maurício Corrêa).

² **Art. 1º** A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: (...) **IV** - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa.

³ **Art. 170.** A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: (...) **II** - propriedade privada; (...) **IV** - livre concorrência.

⁴ **Art. 187.** A política agrícola será planejada e executada na forma da lei, com a participação efetiva do setor de produção, envolvendo produtores e trabalhadores rurais, bem como dos setores de comercialização, de armazenamento e de transportes, levando em conta, especialmente: (...) **II** - os preços compatíveis com os custos de produção e a garantia de comercialização.

⁵ **Art. 103.** Podem propor a ação direta de inconstitucionalidade e a ação declaratória de constitucionalidade: (...) **IX** - confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional.



Ressalte-se que a **CNA** é entidade sindical de grau superior e âmbito nacional, reconhecida como tal pelo Decreto nº 53.516, de 31.01.1964, publicado no Diário Oficial da União de 05.02.1964, constituída por 27 (vinte e sete) Federações da categoria econômica dos ramos da agricultura, da pecuária, do extrativismo rural, da pesca, da silvicultura e da agroindústria, no que se refere às atividades primárias desta ou de qualquer outro ramo, independentemente da área, tudo conforme assentado nos seguintes dispositivos de seu Estatuto, cuja cópia segue em anexo:

Art. 1º - A Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil - CNA, entidade sindical de grau superior, reconhecida pelo Decreto nº 53.516, de 31/01/64, publicado no Diário Oficial da União de 05/02/64, é constituída pela categoria econômica dos ramos da agricultura, da pecuária, do extrativismo rural, da pesca, da silvicultura e da agroindústria, no que se refere às atividades primárias desta ou de qualquer outro ramo, independentemente da área, tendo como princípios:

I. a valorização do produtor e do trabalhador rural;

(...)

Art. 3º - A CNA tem por objetivos:

I. coordenar, promover o desenvolvimento, a defesa e a proteção da categoria econômica de que trata o caput do Art. 1º e representá-la legalmente;

II. representar, organizar e fortalecer os produtores rurais brasileiros, defender seus direitos e interesses, promovendo o desenvolvimento econômico, social e ambiental do Setor Agropecuário.

(...)

Art. 5º - São prerrogativas da CNA:

(...)

V. defender os direitos e os interesses da categoria, inclusive em questões judiciais e administrativas;

VI. propor qualquer tipo de ação que vise resguardar os interesses da categoria econômica representada, inclusive Ação Direta de Inconstitucionalidade, Mandado de Segurança Coletivo e denunciar irregularidades e ilegalidades às autoridades ou entidades competentes;

VII. colaborar com as entidades congêneres no sentido de obter a paz social e o progresso econômico do País.

Desse modo, a **CNA** tem a obrigação de promover a defesa e a proteção da categoria agropecuarista; representar, organizar e fortalecer os produtores rurais brasileiros; defender seus direitos e interesses, promovendo o desenvolvimento econômico, social e ambiental do setor agropecuário; além de colaborar com as entidades congêneres no sentido de obter a paz social e o progresso econômico do País.



Nessa quadra, a Autora atende ao requisito da representatividade de “âmbito nacional”, tal como requerido pelo texto constitucional (art. 103, IX) e pela jurisprudência pacífica deste Supremo Tribunal Federal (ADI-MC n. 403/SP⁶).

Importa mencionar, ainda, que todas as Federações que integram a CNA possuem interesses homogêneos, principalmente no que tange à defesa dos direitos dos produtores rurais de pequeno, médio e grande porte (art. 3º, I, do Estatuto da CNA).

No tocante ao requisito da pertinência temática, que se traduz na necessidade de demonstração da relação de abrangência dos objetivos estatutários das confederações e o objeto da norma impugnada (ADI-MC n. 1.157, rel. Min. Celso de Mello), é necessário mencionar que a Lei nº 16.820, de 08.01.2019, do Estado do Ceará, aqui objurgada, que proíbe, *ab initio*, a pulverização aérea de defensivos agrícolas, **prejudica diretamente todos os produtores rurais, que necessitam dessa forma de aplicação de agroquímicos para manter sua atividade econômica.**

E, observado o art. 3º, II, do Estatuto da CNA⁷, que elenca os objetivos da entidade, se constata que a necessidade de se questionar a mencionada Lei Estadual (cujo desiderato é vedar uma das formas, legalmente previstas e autorizadas, de aplicação de defensivos agrícolas) **está diretamente atrelada à defesa dos direitos e interesses dos produtores rurais.**

Como já destacado, os defensivos agrícolas são essenciais para a manutenção da atividade econômica dos produtores rurais, sendo que, em alguns casos, a pulverização aérea é a única forma de se alcançar toda a cultura em tempo hábil, para se garantir a prevenção e o combate a pragas que podem devassar uma plantação inteira, levando o produtor à ruína.

E a questão adquire contornos ainda mais graves quando se verifica que a queda de produtividade do imóvel rural pode ensejar até mesmo a sua desapropriação, sob o argumento de se tratar de terra improdutiva, nos termos da Lei nº 8.629, de 25.02.1993.

Assim, é evidente que a norma impacta diretamente a atividade agrícola e o agronegócio no Estado do Ceará (com reflexo em todo o País), aumentando os custos da produção de maneira abrupta e imprevista, pois será necessário dispêndio muito maior de recursos para defender lavouras das doenças e pragas, sem a aplicação aérea dos defensivos.

Como a regulamentação federal da matéria possibilita a pulverização aérea, são patentes os prejuízos à categoria econômica rural do Estado do Ceará.

⁶ “AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEGITIMIDADE ATIVA “AD CAUSAM”. CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA AGRICULTURA. TRANSPORTE DE TRABALHADORES URBANOS E RURAIS. SEGURANÇA DO TRABALHO. 1. A Confederação Nacional da Agricultura, C.N.A., tem legitimidade para propor ação direta de inconstitucionalidade (art. 103, IX, da Constituição Federal). (...)”. grifo acrescido

⁷ **Art. 3º** - A CNA tem por objetivos: (...) **II.** *representar, organizar e fortalecer os produtores rurais brasileiros, defender seus direitos e interesses, promovendo o desenvolvimento econômico, social e ambiental do Setor Agropecuário.*



Destarte, ante o exposto, estão preenchidos todos os requisitos necessários para a configuração da legitimidade da CNA à propositura da presente ADI.

III. DAS INCONSTITUCIONALIDADES DA LEI Nº 16.820, DE 08.01.2019, DO ESTADO DO CEARÁ.

Como já externado, a norma aqui impugnada viola diversos preceitos constitucionais, de modo que se abordará cada um separadamente, no desiderato de demonstrar a envergadura das transgressões constitucionais realizadas.

III.1 DAS INCONSTITUCIONALIDADES FORMAIS

Competência – Aviação Civil

O primeiro ponto a ser destacado diz respeito à violação à repartição de competências prevista no texto constitucional. A Lei impugnada veda a pulverização aérea de agroquímicos, contudo, essa matéria diz respeito ao regime de navegação aérea e às condições para o exercício de profissões, competências privativas da União, constantes no art. 22, X⁸ e XVI⁹, da CF.

O art. 22, X, da CF, complementa a competência material prevista no art. 21, XII, c, da Carta da República, que dispõe competir exclusivamente à União a exploração da navegação aérea.

Nesse ínterim, cumpre registrar que a navegação aérea compreende toda a forma de utilização do espaço aéreo, de modo que a pulverização aérea de agroquímicos, realizada por aeronaves, está inserida dentro desse amplo conceito.

Não por outro motivo, a regulamentação da matéria se dá, hoje, pelo Decreto-Lei nº 917, de 08.10.1969, regulamentado pelo Decreto nº 86.765, de 22.12.1981. Ambos os diplomas normativos dispõem sobre a forma como a pulverização aérea de defensivos agrícolas deve ser realizada.

Para se utilizar a pulverização aérea de agroquímicos, as normas federais preveem uma rígida análise pelos órgãos competentes (Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Ministério da Saúde; Ministério da Indústria e do Comércio – hoje Ministério da Economia¹⁰; e Ministério do Trabalho – hoje Ministério da Economia), conforme previsto no art. 1º do Decreto-Lei nº 917, de 08.10.1969.

⁸ **Art. 22.** *Compete privativamente à União legislar sobre: (...) X - regime dos portos, navegação lacustre, fluvial, marítima, aérea e aeroespacial.*

⁹ **Art. 22.** *Compete privativamente à União legislar sobre: (...) XVI - organização do sistema nacional de emprego e condições para o exercício de profissões*

¹⁰ Criado pela Medida Provisória nº 870/2019, que reorganizou a estrutura ministerial.

A título de informação, a pulverização aérea passa por diversas fases desde seu preparo, autorização, aplicação e descarte:

(a) inicialmente, um engenheiro agrônomo realiza visita ao local onde se dará a aplicação, define a área em que o produto será aplicado, verifica as condições climáticas, velocidade do vento e *etc*; expedindo, em seguida, Receita Agrônômica;

(b) com a Receita Agrônômica, o produtor rural procede à compra do produto, em que o vendedor emite Receituário Agrícola, definindo a quantidade do produto a ser aplicada na lavoura;

(c) com a liberação do engenheiro agrônomo, o avião é carregado sob orientação e supervisão de um técnico em agropecuária especializado, o executor em aviação agrícola (vide art. 9º, §7º, da Instrução Normativa do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – IN MAPA nº 02/2008, cópia anexa);

(d) com o avião carregado, o piloto realiza a aplicação de acordo com as orientações constantes no Planejamento Operacional e, após esse procedimento, o piloto emite Relatório de Aplicação, que é firmado também pelo técnico executor e pelo engenheiro agrônomo;

(e) com o fim do trabalho, os resíduos da lavagem (que contêm defensivo agrícola) remanescentes no avião são descartados em pátio de descontaminação, conforme modelo padrão criado pelo MAPA (artigos 5º, da IN MAPA nº 02/2008);

(f) as empresas devem ainda manter relatório mensal de atividades e, todo mês, devem apresentar relatório operacional ao MAPA, conforme artigos 9º e 14, ambos da IN MAPA nº 02/2008, que são ainda arquivados na empresa, à disposição de qualquer fiscalização;

(g) também deve a empresa de aviação agrícola apresentar relatório semestral para a ANAC, conforme Regulamentação Brasileira da Aviação Civil - RBAC 137.

Nota-se, pois, que a navegação aérea para a pulverização de agroquímicos está devidamente regulamentada em âmbito federal, e não poderia ser de outra forma, dadas as competências exclusiva e privativa da União (art. 21, XII, c, c/c 22, X, ambos da Lei Maior).

Desse modo, a inconstitucionalidade da Lei nº 16.820/2019, do Estado do Ceará, é patente, pois usurpa competência da União para legislar sobre navegação aérea.

Competência – Exercício Profissional

Ainda na seara das competências legislativas privativas da União, o art. 22, XVI, da CF dispõe que as condições para o exercício de profissões são de competência federal, pois busca a “*unificação das condições de exercício profissional no país*”¹¹.

¹¹ ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. Comentários ao artigo 22, XVI. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (Coords.). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013; p. 743.

Logo, o Estado-membro não pode editar legislação que prevê um entrave ao exercício 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, restrição, essa, que não está prevista a nível federal, violando-se o próprio princípio da isonomia (art. 5º, *caput*, CF), limitando a atividade do produtor cearense e extinguindo as atividades profissionais do piloto designado para o voo de aplicação, do engenheiro agrônomo que elabora a ‘receita agrônômica’ e do ‘executor em aviação agrícola’ (técnico em agropecuária especializado).

Reitera-se: a competência para dispor sobre a matéria é privativa da União, sendo inconstitucional a Lei Estadual aqui impugnada. Julgado desta Corte, no sentido da inconstitucionalidade de norma estadual que dispõe sobre condições para o exercício de profissões, corrobora o aqui afirmado:

“.....
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.

.....”
(ADI 3587, Relator Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 12/12/2007, DJe 21-02-2008)

Competência – Meio Ambiente

Por outro lado, caso se entenda que a questão envolve matéria relativa ao meio ambiente, é importante destacar que a competência é concorrente, conforme previsão do art. 24, VI, da Carta Maior, de modo que à União compete a legislação geral e, aos Estados-membros, a competência é suplementar, o que não quer dizer competência para dispor de maneira oposta. Nesse sentido, se destaca a jurisprudência desta Corte:

“.....
COTEJO ENTRE LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL E LEI COMPLEMENTAR NACIONAL - INOCORRÊNCIA DE OFENSA MERAMENTE REFLEXA - A USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA, QUANDO PRATICADA POR QUALQUER DAS PESSOAS ESTATAIS, QUALIFICA-SE COMO ATO DE TRANSGRESSÃO CONSTITUCIONAL.

- A Constituição da República, nos casos de competência concorrente (CF, art. 24), estabeleceu verdadeira situação de condomínio legislativo entre a União Federal, os Estados-membros e o Distrito Federal (RAUL MACHADO HORTA, "Estudos de Direito Constitucional", p. 366, item n. 2, 1995, Del Rey), daí resultando clara repartição vertical de competências normativas entre essas pessoas estatais, cabendo, à União, estabelecer normas gerais (CF, art. 24, § 1º), e, aos Estados-membros e ao Distrito Federal, exercer competência suplementar (CF, art. 24, § 2º). Doutrina. Precedentes.

- Se é certo, de um lado, que, nas hipóteses referidas no art. 24 da Constituição, a União Federal não dispõe de poderes ilimitados que lhe permitam transpor o âmbito das normas gerais, para, assim, invadir, de modo inconstitucional, a esfera de competência normativa dos Estados-membros, não é menos exato, de outro, que o Estado-membro, em existindo normas

gerais veiculadas em leis nacionais (como a Lei Orgânica Nacional da Defensoria Pública, consubstanciada na Lei Complementar nº 80/94), não pode ultrapassar os limites da competência meramente suplementar, pois, se tal ocorrer, o diploma legislativo estadual incidirá, diretamente, no vício da inconstitucionalidade. A edição, por determinado Estado-membro, de lei que contrarie, frontalmente, critérios mínimos legitimamente veiculados, em sede de normas gerais, pela União Federal ofende, de modo direto, o texto da Carta Política. Precedentes.”

(ADI 2903, Relator Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 01/12/2005, DJe 18-09-2008)

Inclusive, no recente julgamento da ADI nº 3.829/RS (Informativo 937, julgamento em 11/4/2019), este Tribunal bem pontuou que **a legislação estadual não pode extrapolar a legislação federal, sob pena de exorbitar sua competência.**

No caso da ADI nº 3.829/RS, o Estado-membro determinou que o particular, para fins de pesca semiprofissional ou esportiva, deveria se filiar a uma entidade estadual, requisito não previsto na lei federal. Ora, se a criação de mais uma obrigação não é compatível com a Constituição em razão da repartição de competência, com muito mais razão é inconstitucional a disposição estadual que veda atividade legalmente prevista e autorizada em norma federal, como é o caso da pulverização aérea de defensivos agrícolas (a lei objurgada – Lei nº 16.820, de 08.01.2019, Estado do Ceará – proibiu a prática, e o Decreto-Lei nº 917, 08.10.1969 – norma federal – autoriza a sua utilização, desde que respeitados os requisitos legais). Veja-se trecho do Informativo 937:

O colegiado esclareceu que se trata de hipótese de competência legislativa concorrente e, portanto, cabem à União as normas gerais; e ao estado-membro, as normas complementares. No entanto, a unidade federativa desrespeitou a distribuição de competência e usurpou competência geral.¹²

Havendo previsão em lei federal que possibilita a pulverização aérea de agroquímicos – como há –, 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.

12

<http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo.htm#ADI:%20compet%C3%A2ncia%20suplementar%20e%20pesca%20semiprofissional%20ou%20esportiva>



Necessário destacar o fato de que a legislação estadual só pode dispor de maneira diferente da legislação federal quando a questão não for, como é no caso da pulverização aérea, densamente normatizada.

No caso dos defensivos agrícolas, a sua forma de aplicação e demais questões atinentes são analisadas por três entes federais de idônea competência, quais sejam: **ANVISA**, **IBAMA** e **MAPA**.

Ora, para produzir e comercializar qualquer defensivo agrícola no Brasil é necessária a obtenção de registro, conforme determina a Lei nº 7.802, de 11.07.1989, e seu Decreto regulamentador nº 4.074, de 04.01.2002.

Assim, nos termos do art. 10 do Decreto nº 4.074, de 04.01.2002¹³, para obter o registro do defensivo agrícola, o pleiteante deve requerer à **ANVISA** a avaliação toxicológica, que se dá mediante a expedição do Informe de Avaliação Toxicológica (IAT)¹⁴. Na **ANVISA**, portanto, se dá a avaliação do risco para a saúde humana e para a saúde pública, sendo certo que a liberação para utilização e comercialização do produto somente pode se dar com o afastamento desse risco após os exames e consulta aos melhores dados e informações técnicas disponíveis.

Já no Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (**IBAMA**), o produto é submetido à nova avaliação, agora para se averiguar a sua compatibilidade com a segurança ambiental, o que se dá por meio da Avaliação de Potencial de Periculosidade Ambiental (PPA)¹⁵, regulamentando o modo de utilização do produto.

Por sua vez, compete ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (**MAPA**) atestar a eficiência agronômica dos produtos, por meio da emissão do Parecer de Eficiência e Praticidade Agronômica (EPA), e conceder o seu registro, ocasião em que o defensivo passa, então, a ser produzido, comercializado e utilizado no País.

Portanto, verifica-se que diversos órgãos federais, detentores da *expertise* necessária, precisam aprovar os defensivos e sua forma de aplicação antes que eles sejam utilizados em território nacional. Tais autorizações são manifestações eloquentes, objetivas e diretas de autoridade competente

¹³ **Dec. 4.704/2002. Art. 10.** *Para obter o registro ou a reavaliação de registro de produtos técnicos, pré-misturas, agrotóxicos e afins, o interessado deve apresentar, em prazo não superior a cinco dias úteis, a contar da data da primeira protocolização do pedido, a cada um dos órgãos responsáveis pelos setores de agricultura, saúde e meio ambiente, requerimento em duas vias, conforme Anexo II, acompanhado dos respectivos relatórios e de dados e informações exigidos, por aqueles órgãos, em normas complementares.*

¹⁴ **Dec. 4.704/2002. Art. 6º** *Cabe ao Ministério da Saúde: I - avaliar e classificar toxicologicamente os agrotóxicos, seus componentes, e afins.*

¹⁵ **Art. 7º** *Cabe ao Ministério do Meio Ambiente: (...) II - realizar a avaliação ambiental, dos agrotóxicos, seus componentes e afins, estabelecendo suas classificações quanto ao potencial de periculosidade ambiental; (...)*

federal no sentido de que tal ou qual defensivo não causa danos à saúde humana, ou ao meio ambiente, além de apresentar comprovada eficiência agrícola.

Diante desse quadro, não pode a lei estadual proibir, de maneira genérica, a utilização de defensivos agrícolas aplicados por meio de pulverização aérea em contexto no qual órgãos técnicos federais avaliam seu risco à saúde humana e à segurança ambiental e efetivamente liberam a utilização do produto e sua aplicação dessa forma.

A competência estadual suplementar em matéria de meio ambiente, mesmo que se admita que pode criar mais restrições do que a legislação federal, somente o pode fazê-lo quando houver motivação técnica e consistente que contradiga as conclusões a que chegaram os diversos órgãos federais que liberaram o uso do produto.

Ou seja, tendo em vista que a mencionada restrição é sempre uma limitação significativa ao exercício de outros direitos constitucionais igualmente prestigiados na Constituição Federal (no caso, a liberdade econômica, a liberdade de iniciativa e a atividade agrícola), essa competência suplementar não pode ser exercida de forma injustificada, sem base técnica, de maneira geral, com se fosse um mero capricho legislativo.

III.2 DAS INCONSTITUCIONALIDADES MATERIAIS

As inconstitucionalidades materiais que inquinam a Lei Estadual 16.820/2019, do Estado do Ceará, dizem respeito às disposições do art. 1º, IV¹⁶, 170, caput e IV¹⁷, 187, II e III¹⁸, da Carta da República.

Lembre-se que a atividade econômica do produtor rural envolve o trabalho com a terra, retirando dela a produção agrícola. Dessa maneira, é inegável que a agricultura, a pecuária, o extrativismo, etc. são atividades econômicas que estão albergadas pelas proteções constitucionais da livre iniciativa, com vedação à intervenção desmedida do Estado.

¹⁶ **Art. 1º** *A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: (...) IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa.*

¹⁷ **Art. 170.** *A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: (...) IV - livre concorrência*

¹⁸ **Art. 187.** *A política agrícola será planejada e executada na forma da lei, com a participação efetiva do setor de produção, envolvendo produtores e trabalhadores rurais, bem como dos setores de comercialização, de armazenamento e de transportes, levando em conta, especialmente: (...) II - os preços compatíveis com os custos de produção e a garantia de comercialização; III - o incentivo à pesquisa e à tecnologia.*

Ademais, é importante destacar que a política agrícola deve ter como mote preços compatíveis com os custos de produção, a garantia de comercialização e o incentivo à pesquisa e à tecnologia.

O fim precípua dessas disposições é harmonizar o texto constitucional, pois este possibilita a desapropriação da propriedade rural improdutiva, deixando a salvo dessa expropriação apenas a propriedade produtiva. Contudo, para a propriedade ser considerada produtiva é necessário que se permita aos produtores a utilização de todos os meios legalmente previstos para o máximo de eficiência na sua exploração econômica, sob pena de não se alcançar o nível de produtividade adequado e sua propriedade ser considerada improdutiva.

No presente caso, como já demonstrado, a pulverização aérea, permitida à nível federal, existe como forma de garantir a eficiência na exploração da atividade econômica rural, dado que representa verdadeiro ganho de tempo e diminuição de custos para a proteção das lavouras.

A seguir, demonstrar-se-á as afrontas específicas a cada dispositivo constitucional.

Violação à livre iniciativa e aos objetivos da Política Agrícola

A livre iniciativa está prevista na Lei Maior como fundamento da República e como fundamento da ordem econômica (artigos 1º, IV, e 170, *caput*, CF).

Nesse contexto, para a manutenção da atividade econômica do produtor rural, é essencial que a forma como ele trabalhará a terra (seu meio de sustento) seja livre de interferências estatais desmedidas. E a pulverização aérea de defensivos é essencial para a eficiência da produção na agricultura, especialmente no Estado do Ceará, que a utiliza, primordialmente, na cultura de banana, onde a aplicação de agroquímicos, sem a utilização da pulverização aérea, é extremamente difícil.

Essa liberdade de trabalho na terra é albergada pelo princípio da livre iniciativa que, conforme leciona o Min. Eros Grau, possui a seguinte subdivisão:

a) liberdade de comércio e indústria (não ingerência do Estado no domínio econômico):

a.1) faculdade de criar e explorar uma atividade econômica a título privado – liberdade pública;

a.2) não sujeição a qualquer restrição estatal senão em virtude de lei – liberdade pública;

b) liberdade de concorrência:

b.1) faculdade de conquistar a clientela, desde que não através de concorrência desleal – liberdade privada;

b.2) proibição de formas de atuação que deteriam a concorrência – liberdade privada;

b.3) neutralidade do Estado diante do fenômeno concorrencial, em igualdade de condições dos concorrentes – liberdade pública;¹⁹

A livre iniciativa é, pois, uma vertente do próprio direito de liberdade. Levando-se em conta a subdivisão acima explicitada pelo Min. Eros Grau, é necessário que se garanta a exploração da atividade econômica da maneira como o indivíduo entender mais eficiente, sem a sujeição a qualquer restrição estatal desmedida, bem como é necessário que se proteja a concorrência, do contrário, não existe mercado livre.

Nesses termos, a pulverização aérea de agroquímicos, permitida a nível federal, não pode ser vedada pelo ente estadual, sob pena de violar a liberdade do produtor de explorar sua atividade econômica. Do mesmo modo, ao se vedar a utilização da pulverização aérea, prejudica-se a competitividade do produto do agricultor cearense quando comparado com o produto de agricultor de outra unidade da Federação, que a utiliza em razão da eficiência dessa forma de aplicação de defensivos agrícolas.

Assim, a vedação posta na Lei Estadual nº 16.820/2019, do Estado do Ceará, viola tanto a escolha da forma de exploração da terra quanto o próprio labor do produtor. A jurisprudência desta Corte destaca a proteção constitucional da atividade e do trabalho:

“.....
LIVRE INICIATIVA E ORDEM ECONÔMICA. MERCADO. INTERVENÇÃO DO ESTADO NA ECONOMIA. ARTIGOS 1º, 3º, 170, 205, 208, 215 e 217, § 3º, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. 1. É certo que a ordem econômica na Constituição de 1.988 define opção por um sistema no qual joga um papel primordial a livre iniciativa. Essa circunstância não legitima, no entanto, a assertiva de que o Estado só intervirá na economia em situações excepcionais. (...) 3. A livre iniciativa é expressão de liberdade titulada não apenas pela empresa, mas também pelo trabalho. Por isso a Constituição, ao contemplá-la, cogita também da "iniciativa do Estado"; não a privilegia, portanto, como bem pertinente apenas à empresa.
.....”

(ADI 1950, Relator Min. EROS GRAU, Tribunal Pleno, julgado em 03/11/2005, DJ 02-06-2006)

Por conseguinte, é necessário se garantir tanto o exercício da atividade econômica do produtor rural, quanto o próprio trabalho deste que, muitas vezes, labuta diretamente na terra ou, se assim não o faz, garante milhares de empregos.

Frise-se: a intervenção estatal na ordem econômica deve se dar de maneira excepcional e sempre garantindo as disposições constitucionais. Nesse sentido:

LEIS DE ORDEM PÚBLICA - RAZÕES DE ESTADO - MOTIVOS QUE NÃO JUSTIFICAM O DESRESPEITO ESTATAL À CONSTITUIÇÃO - PREVALÊNCIA DA NORMA INSCRITA NO ART. 5º, XXXVI, DA CONSTITUIÇÃO. - A possibilidade de intervenção do Estado no domínio

¹⁹ GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988: (interpretação e crítica)*. 18. ed. atual. – São Paulo: Malheiros, 2017; p. 199-200.

econômico não exonera o Poder Público do dever jurídico de respeitar os postulados que emergem do ordenamento constitucional brasileiro. Razões de Estado - que muitas vezes configuram fundamentos políticos destinados a justificar, pragmaticamente, ex parte principis, a inaceitável adoção de medidas de caráter normativo - não podem ser invocadas para viabilizar o descumprimento da própria Constituição. As normas de ordem pública - que também se sujeitam à cláusula inscrita no art. 5º, XXXVI, da Carta Política (RTJ 143/724) - não podem frustrar a plena eficácia da ordem constitucional, comprometendo-a em sua integridade e desrespeitando-a em sua autoridade.

(RE 205193, Relator Min. CELSO DE MELLO, Primeira Turma, julgado em 25/02/1997, DJ 06-06-1997)

Excelências, há situações em que a pulverização aérea é o único modo de se combater pragas de maneira eficiente e célere, sob pena de perda de toda a produção agrícola. O que se verifica é que a intervenção feita pelo Poder Público do Estado do Ceará é desmedida e prejudica o produtor rural e a coletividade, dado que desrespeita a própria Carta Magna que garante a livre iniciativa e a comercialização da produção rural (art. 170, *caput*, c/c art. 187, II, *in fine*).

Destaca-se, ainda, que o fim a que se chega com a Lei nº 16.820/2019, do Ceará, é a violação à própria isonomia, pois se deixa o produtor cearense em situação de desvantagem na comercialização da sua produção agrícola, pois seu custo aumenta ou, até mesmo, sua produção é perdida por completo diante da falta de celeridade de outros meios para combater, *v.g.*, uma praga.

Outra consequência lógica da proibição levada a efeito pelo Estado do Ceará é a violação aos fins da Política Agrícola, dado que o custo da produção cearense aumentará, o que inviabilizará a sua comercialização.

Ademais, a pulverização aérea é utilizada, inclusive, com o implemento de *drones* (veículo aéreo não tripulado), o que é um resultado da evolução tecnológica no âmbito agrícola, a qual, é, também, um dos fins da Política Agrícola, conforme previsão do art. 187, III, da Lei Maior.

Isto posto, resta patente que a inconstitucionalidade material das normas é tão acintosa quanto a inconstitucionalidade formal, de modo que a manutenção da Lei nº 16.820/2019 do Estado do Ceará, no ordenamento jurídico, viola a Constituição de todas as formas.

Pulverização: ausência de violação ao arts. 170, VI; e 225, da Constituição

Como forma de demonstrar que não há defesa para a manutenção da norma objurgada em vigor, destaca-se que o meio ambiente não é prejudicado pela pulverização aérea. É inviável concluir, *prima facie*, que a pulverização aérea prejudica o meio ambiente sem a análise técnica da questão.

Como destacado na presente peça, para a utilização da pulverização aérea de defensivos é necessária a autorização de diversos órgãos, dentre os quais se destaca o Ministério da Saúde, ao qual compete, conforme expressa previsão do art. 1º, b, do Decreto-Lei nº 917, de 08.10.1969, analisar e definir medidas de segurança sanitária e de poluição ambiental.

Só é autorizada a utilização da pulverização aérea se autorizada pelos órgãos competentes, que analisam as questões sanitárias e ambientais. Desse modo, não há razão para se afirmar que há prejuízo ou risco ao meio ambiente no presente caso, pois já há a análise ambiental a ser feita pelo engenheiro agrônomo.

Além disso, é importante frisar que (1) o produto aplicado através da pulverização aérea é o mesmo aplicado manualmente, o que implica dizer que referido produto foi analisado e registrado perante os órgãos competentes, que (2) atestaram pela sua segurança, devendo (3) ser aplicado conforme sua bula e (4) provocará os mesmos efeitos práticos no solo do que se tivesse sido aplicado manualmente.

Importante destacar esta Corte, recentemente, no julgamento da ADI 5.592/DF, sessão do dia 04.04.2019, que questiona a pulverização aérea de substâncias para combate ao mosquito *aedes aegypti*, decidiu (dados os votos já proferidos) que, desde que haja a autorização dos órgãos ambientais – que no caso dos defensivos agrícolas já ocorre pelo IBAMA –, não é possível declarar que uma norma que preveja pulverização aérea é inconstitucional *ab initio*, o que afasta até mesmo o argumento de utilização do princípio da precaução.

Com base nesse precedente, é imperioso destacar que o §2º do art. 28-B da Lei nº 12.228, de 09.12.1993, criado pela Lei que ora se impugna, é patentemente inconstitucional, dado que proíbe justamente o que a Lei Federal nº 13.301, de 27.06.2016, admite e este Tribunal já inclinou para a sua constitucionalidade.

No julgamento da mencionada ADI, conforme Informativo 936²⁰ do STF, somente a Ministra *Cármen Lúcia* e o Ministro *Ricardo Lewandowski* entenderam ser a pulverização aérea plenamente inconstitucional.

Por outro lado, o Min. *Alexandre de Moraes* entendeu que não há inconstitucionalidade na pulverização, pois o próprio texto da lei discutida na ADI 5.592/DF já traz condicionantes para a adoção da prática – o que ocorre no presente caso, em que é necessária a avaliação de órgãos estatais e de engenheiros para a pulverização aérea de defensivos agrícolas.

O Ministro ponderou que a Constituição não veda a prática de atos que, eventualmente, coloquem em risco a vida ou o meio ambiente, mas ela apenas determina que o Poder Público controle esses atos de modo a satisfazer a precaução e garantir o desenvolvimento econômico, social e ambiental.

Os Ministros *Marco Aurélio*, *Gilmar Mendes* e *Luiz Fux* acompanharam o Min. *Alexandre de Moraes* – assim, entendendo como constitucional a pulverização, formou-se um grupo com 4 votos.

Em outra vertente, dando interpretação conforme à Constituição, mas mantendo a constitucionalidade da norma, estão os Ministros *Roberto Barroso* e *Edson Fachin*, bem como a

²⁰ <http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo936.htm>

Ministra *Rosa Weber*, os quais afirmam que a pulverização depende de autorização prévia do órgão ambiental. Assim, há essa vertente que garante a constitucionalidade da pulverização aérea, mas com a aprovação prévia do órgão ambiental.

Desse modo, percebe-se que 7 integrantes desta Corte admitem a constitucionalidade da pulverização aérea, de modo que é ainda mais patente a inconstitucionalidade da disposição estadual que veda, de plano, a pulverização aérea.

Cabe ressaltar que o julgamento foi suspenso para colher os votos dos Ministros *Celso de Mello* e *Dias Toffoli*, porém, legalmente (art. 22 da Lei nº 9.868, de 10.11.1999), o quórum para análise daquela ADI estava preenchido. Se o julgamento tivesse terminado, a lei que possibilita a pulverização aérea já teria sido declarada constitucional.

Com base nisso e pela segurança jurídica que demanda a previsibilidade da atuação da Corte Constitucional, demonstra-se a ausência de violação da pulverização aérea aos artigos 225 e 170, VI, da Carta da República.

IV. DA TUTELA PROVISÓRIA

A possibilidade de concessão de medida de urgência cautelar em sede de ADI se encontra nos arts. 10 a 12 da Lei nº 9.868, de 10.11.1999.

O presente caso se enquadra na hipótese do art. 10, §3º, da Lei nº 9.868, de 10.11.1999, já que é um caso de extrema urgência que não possibilita esperar pela prestação de informações por parte dos órgãos e autoridades que elaboraram e sancionaram a Lei Estadual nº 16.820, de 08.01.2019.

A medida cautelar para seu deferimento depende da presença de dois requisitos: **(i)** a probabilidade do direito e **(ii)** o perigo na demora do provimento jurisdicional.

A probabilidade do direito se justifica, principalmente, pelos argumentos aduzidos acima, no que se refere à violação à repartição de competência; ao fundamento da República Federativa do Brasil e da ordem econômica (livre iniciativa); ao princípio da ordem econômica (livre concorrência); ao artigo 187, II e III, da CF; ao princípio da isonomia e à ausência de violação da pulverização aos artigos 225 e 170, VI, da CF.

Já o perigo de dano na demora é comprovado, pois os produtores cearenses estão sofrendo indevida restrição nos tratos das culturas ao longo do seu ciclo de plantação, dado que a pulverização é utilizada em todas as etapas do trabalho na terra, desde o preparo do solo até o pós-colheita. E essa restrição pode significar a perda de toda a safra, onde pode representar para o produtor rural a perda de sua renda do ano inteiro.

Hoje, tanto as culturas que estão sendo colhidas, como aquelas que poderão ser plantadas ou em fase de crescimento, são prejudicadas pelas disposições da Lei Estadual nº 16.820, de 08.01.2019, o que impõe o deferimento da presente medida cautelar, sob pena de quebra da produção e

de produtores, além da inviabilização da produção agrícola no Estado do Ceará em condições razoáveis de concorrência com os demais Estados-membros e até mesmo com o comércio internacional.

É importante destacar que o Ceará tem, como produção principal, o feijão, o milho e as frutas, de modo que o impacto na disponibilidade desses alimentos é direta com a ausência da pulverização aérea que garante eficiência ao setor produtivo rural no Estado do Ceará.

A produção agrícola cearense vem crescendo e já atinge uma área de aproximadamente 1,5 milhão de hectares.

Figura 01: Produção agrícola do Ceará (mil hectares).

Culturas	2018	2019
Arroz	7	6
Feijão (1ª Safra)	423	409
Milho (1ª Safra)	570	584
Banana	36	35
Cana-de-açúcar	13	13
Castanha-de-caju	277	277
Mandioca	123	120
Outros	12	14
Total	1.460	1.458

Fonte: IBGE

Figura 02: Produção estratificada por cultura do Ceará (mil ton)

Culturas	2018	2019
Arroz	18	16
Feijão (1ª Safra)	134	132
Milho (1ª Safra)	475	503
Banana	401	384
Cana-de-açúcar	571	564
Castanha-de-caju	83	61
Mandioca	622	482
Outros	783	806
Total	3.088	2.947

Fonte: IBGE

O Estado do Ceará possui, pois, importância na produção de frutas para exportação devida à alta tecnologia implementada no cultivo de tais produtos, sendo que a pulverização aérea de defensivos tem ganhado destaque principalmente para a produção de banana.

A produção de banana, cultivada em aproximadamente 400 mil hectares, é o segmento que mais utiliza a aplicação aérea de defensivos agrícolas. Essa prática é realizada para o controle das



doenças fúngicas *Sigatoka-amarela* e *Sigatoka-negra*, principalmente na região da Chapada do Apodi. Os fungicidas mais utilizados para esse controle são o Frutriafol e Juno.

A *Sigatoka-amarela* e *negra* são doenças que tem uma rápida disseminação. Caso o controle não seja realizado imediatamente após a sua detecção, as perdas ocasionadas pela deflagração das doenças são imensas, sendo que em muitos casos os frutos acabam perdendo o valor comercial. Dessa forma, é fundamental a utilização de aeronaves para realizar a pulverização de defensivos nos pomares de banana.

E é com base nessa urgência dos produtores do Estado do Ceará que se pugna pelo deferimento da tutela provisória, de caráter cautelar, de forma monocrática, com submissão do feito ao Plenário da Corte.

V. DOS PEDIDOS

Ante o exposto, requer-se:

(a) o conhecimento da presente Ação Direta de Inconstitucionalidade;

(b) o deferimento da tutela provisória pelo Relator, *ad referendum* do Plenário deste Tribunal, para suspender a vigência e eficácia da Lei nº 16.820, de 08.01.2019, do Estado do Ceará, editada pela Assembleia Legislativa e sancionada pelo Governador do Estado do Ceará, dados os prejuízos que tal norma acarreta aos produtores rurais cearenses;

(c) que sejam solicitadas informações ao Governador do Estado do Ceará e à Assembleia Legislativa do Estado do Ceará;

(d) a citação do Advogado Geral da União;

(e) a oitiva da Procuradora-Geral da República;

(f) juntada de documentos; e

(g) que ao final seja declarada a inconstitucionalidade da Lei nº 16.820, de 08.01.2019, do Estado do Ceará por violação à repartição de competências, à livre iniciativa (fundamento da



República e da ordem econômica), aos fins da Política Agrícola, bem como ao princípio da isonomia.

Por derradeiro, requer-se que todas as intimações sejam feitas em nome de RUDY MAIA FERRAZ, inscrito na OAB/DF sob o nº 22.940, sob pena de nulidade.

Dá-se à causa o valor de R\$ 1.000,00 para efeitos procedimentais.

Termos em que
Pede deferimento.

Brasília/DF, 14 de maio de 2019.

RUDY FERRAZ MAIA
OAB/DF 22.940

RODRIGO DE OLIVEIRA KAUFMANN
OAB/DF 23.866

ALDA FREIRE DE CARVALHO
OAB/DF 4308