



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 6137

Requerente: Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil – CNA

Requerido: Governador do Estado do Ceará

Relatora: Ministra CÁRMEN LÚCIA

Constitucional. Lei nº 16.820/2019, do Estado do Ceará, que inclui o artigo 28-B na Lei nº 12.228/1993, do mesmo ente. Vedação à pulverização aérea de agrotóxicos na agricultura no Estado do Ceará. Proibição da incorporação de mecanismos de controle vetorial por meio de dispersão por aeronave no Estado. Existência de legislação federal estabelecendo parâmetros mínimos de cuidado na exploração de atividades ambientalmente perigosas, como a aviação agrícola, não inibe a competência estadual para legislar de forma mais restritiva em matéria de proteção à saúde e ao meio ambiente. Precedentes do STF. Lei federal nº 7.802/89 reconhece espaço de autoridade estadual na disciplina do uso de agrotóxicos. A vedação da prática de pulverização aérea de agrotóxicos insere-se na competência legislativa conferida ao Estado para dispor sobre saúde e meio ambiente. De modo diverso, a proibição do uso de mecanismos de controle vetorial por meio de dispersão por aeronave em todo o Estado do Ceará possui o potencial de fragilizar a proteção à saúde conferida pelo legislador federal pela Lei nº 13.301/16, que indica a pulverização aérea de substâncias como medida para contenção de doenças causadas pelo mosquito transmissor do vírus da dengue, do vírus chikungunya e do vírus da zika. Presença do fumus boni iuris e do periculum in mora em relação ao ao § 2º do artigo 28-B. Manifestação pelo deferimento parcial do pedido de medida cautelar.

Egrégio Supremo Tribunal Federal,

O Advogado-Geral da União, tendo em vista o disposto no artigo 103, § 3º, da Constituição da República, bem como na Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999, vem, respeitosamente, manifestar-se quanto à presente ação direta de inconstitucionalidade.

I – DA AÇÃO DIRETA

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, proposta pela Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil – CNA, tendo por objeto a Lei nº 16.820, de 8 de janeiro de 2019, do Estado do Ceará, a qual “*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*”. Eis o teor do diploma questionado:

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.

Sustenta a autora que o diploma sob investida, ao vedar a pulverização aérea de agroquímicos, afrontaria a competência privativa da União para legislar sobre navegação aérea, nos termos do artigo 22, inciso X, da Constituição Federal¹.

Aduz, a respeito, que a pulverização aérea de defensivos agrícolas seria normatizada, em âmbito federal, pelo Decreto-lei nº 917/1969,

¹ “Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

(...)

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

regulamentado pelo Decreto nº 86.765/1981, os quais demandariam rígida análise pelos órgãos competentes (Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Ministério da Saúde e Ministério da Economia). Tais previsões, portanto, impediriam a atuação normativa dos entes estaduais, especialmente em contrariedade ao regramento vigente em todo o território nacional.

A requerente aponta, ainda, afronta à competência privativa da União para legislar sobre condições para o exercício das profissões (artigo 22, inciso XVI, da Carta Republicana)². Alega, a propósito, que “*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)*”³ (fl. 08 da petição inicial).

Por outro lado, mesmo que se entenda tratar-se de matéria alusiva ao meio ambiente, argumenta a autora que a lei impugnada disciplinaria questão já regulamentada de forma diversa no âmbito federal, de modo que extrapolaria a competência suplementar conferida aos Estados e ao Distrito Federal em temas de competência concorrente (artigo 24, inciso VI, da Carta Republicana⁴).

A propósito, assevera ser “*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,*

² “Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

(...)

XVI - organização do sistema nacional de emprego e condições para o exercício de profissões;”

³ “Art. 5º. Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: (...)”

⁴ “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;”

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)” (fl. 09 da petição inicial). Acrescenta que a criação, pelo ente estadual, de restrições não previstas na legislação federal pressupõe “*motivação técnica e consistente que contradiga as conclusões a que chegaram os diversos órgãos federais que liberaram o uso do produto*” (fl. 11 da petição inicial).

Destaca, na mesma linha, que a nova redação conferida ao § 2º do artigo 28-B da Lei nº 12.228/1993 pela lei sob investida veda providência que a Lei federal nº 13.301/2016 expressamente admite, qual seja, a pulverização aérea para o controle de doenças causadas por vírus, como a dengue, *chikungunya* e *zika*.

Sob o aspecto material, alega a autora que a lei cearense questionada fragilizaria a diretriz constitucional da livre iniciativa e os fins da política agrícola (artigos 1º, inciso IV; 170, *caput*; e 187, incisos II e III, da Constituição Federal⁵).

Nessa vertente, argumenta que a pulverização aérea, além de não representar risco ao meio ambiente (artigos 225 e 170, inciso VI, da Constituição)⁶, seria o único modo, em certos casos, de combater pragas de

⁵ “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.”

“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:”

“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;”

⁶ “Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

(...)”

maneira eficiente e célere, sob pena de perda de toda a produção agrícola. Dessa forma, a lei estadual questionada seria prejudicial ao produtor rural e à coletividade, além de colocar o agricultor cearense em situação de desvantagem na comercialização de seus produtos.

Com esteio nos referidos argumentos, a requerente pede a concessão de medida cautelar para suspender os efeitos da Lei nº 16.820, de 8 de janeiro de 2019, do Estado do Ceará e, no mérito, a declaração da inconstitucionalidade do referido ato normativo.

O processo foi despachado pela Ministra Relatora CÁRMEN LÚCIA, que, nos termos do rito previsto pelo artigo 10 da Lei nº 9.868/1999, solicitou informações ao Governador e à Assembleia Legislativa do Estado do Ceará, bem como determinou a oitiva do Advogado-Geral da União e da Procuradora-Geral da República.

Em atendimento à solicitação, a Assembleia Legislativa do Estado do Ceará pugnou pelo indeferimento da medida cautelar pretendida pela autora, tendo sustentado, em síntese, que a lei questionada não padeceria dos vícios apontados na petição inicial. Afirmou que o Estado do Ceará teria atuado dentro dos limites estabelecidos pela Constituição ao tratar da competência concorrente entre a União, os Estados e o Distrito Federal para dispor sobre proteção do meio ambiente (artigo 24, inciso VI, da Constituição). Reportou-se, ainda, à competência material dos Estados para proteger o meio ambiente e combater a poluição (artigo 23, inciso VI, da Carta)⁷.

“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:

(...)

VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação;”

⁷ *“Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:*

(...)

VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;”

Acrescentou, a propósito, que “*o que há, na verdade, no âmbito federal, é uma regulamentação do uso dos defensivos agrícolas para aqueles que, dentro da sua discricionariedade, atendendo aos requisitos legais, queiram utilizá-los. Ocorre que tais previsões normativas, em momento algum, impõem ou determinam que os agrotóxicos devam obrigatoriamente ser pulverizados por via aérea nas plantações, no caso de existência de Lei Estadual específica que traga vedação à prática*” (fl. 06 das informações da requerida – documento eletrônico nº 23).

Por sua vez, o Governador do Estado do Ceará salientou que a Lei federal nº 7.802/1989 incumbe os Estados de legislar sobre o uso de agrotóxicos, o que compreende as formas de aplicação e dispersão. Aduziu, ademais, que a jurisprudência desse Supremo Tribunal Federal chancela a edição de legislação estadual mais restritiva para preservação de valores constitucionais como o direito à vida, à saúde e ao meio ambiente.

Considerou, também, que, além dos danos à saúde da população, o uso abusivo de agrotóxicos enseja diversas repercussões negativas ao meio ambiente ecológico, constituindo prática nociva aos interesses vitais da sociedade. Nesse contexto, ao fazer referência à justificativa do projeto de Lei que originou a Lei nº 16.820/2019, destacou que a edição do ato impugnado decorreu de ampla fundamentação científica e estudos específicos sobre a utilização de agrotóxicos no Estado.

Informou que o Estado do Ceará possui condições climáticas e de relevo que favorecem o fenômeno da “*deriva*”, traduzido no fato de a dispersão aérea de agrotóxicos não atingir o local desejado, sendo levado para outras áreas não objeto da pulverização, como lençóis freáticos e cisternas que abastecem as famílias nos períodos de seca.

Diante disso, pronunciou-se no sentido do indeferimento da medida

cautelar pleiteada pela requerente, bem como pela improcedência da ação direta.

Na sequência, vieram os autos para manifestação do Advogado-Geral da União.

II – DOS PRESSUPOSTOS NECESSÁRIOS AO DEFERIMENTO DA MEDIDA CAUTELAR

III.I – Do fumus boni iuris

Conforme relatado, a autora assevera que os Estados careceriam de competência para legislar sobre a temática atinente à pulverização aérea de agroquímicos e invoca a existência de quadro regulatório nacional, elaborado previamente à edição da lei estadual sob investida, que disciplinaria o exercício da atividade e fixaria critérios e condições específicas para a sua prática em todo o território brasileiro.

Ainda sob a ótica da requerente, a regra proibitiva de pulverização aérea de agrotóxicos e de controle de vetores no âmbito do Estado do Ceará, além de estar em desconformidade com a normativa federal, abalaria a prerrogativa constitucional do livre exercício de ofícios ou profissões, fragilizando a diretriz da livre iniciativa e os fins da política agrícola.

Em análise à linha argumentativa exposta na inicial, verifica-se, em primeiro plano, que a Constituição da República traça, por meio de seus artigos 21 a 24, o sistema de repartição de competências legislativas e administrativas das unidades políticas, conformando o núcleo⁸ do federalismo brasileiro (artigo 1º da Lei Maior). A Carta Federal firma, portanto, um quadro de efetiva distribuição de

⁸ ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. **Competências na Constituição de 1988**. 4ª ed., São Paulo: Atlas, 2007, p. 59.

competências comuns e concorrentes à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, selando o entendimento de que algumas temáticas ali tratadas demandam a atuação de todos os entes.

Extrai-se do regramento instituído pelo artigo 23 da Constituição Federal, que enuncia o rol de competências comuns atribuídas aos entes da Federação, a abertura de espaço de atuação aos Estados para proteção da saúde, do meio ambiente, das florestas, da fauna e da flora⁹.

O artigo 24 da Constituição da República, por seu turno, ao veicular as matérias de competência concorrente, compartilha entre União, Estados e Distrito Federal a capacidade de legislar sobre florestas, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, bem como sobre defesa da saúde, proteção do meio ambiente e controle da poluição¹⁰.

Nesse cenário de estruturação organizacional, vê-se que a Constituição da República conferiu autonomia político-administrativa aos entes estaduais, permitindo que detenham capacidade de auto-organização e autogoverno, mediante a elaboração de leis sobre matérias de sua competência.

Sobre a atribuição legislativa estadual, no âmbito das competências comuns e concorrentes, vale rever o entendimento de Fernanda Dias Menezes de Almeida:

Passando às competências comuns, estão elas discriminadas em dois dispositivos. No artigo 23 são previstas tarefas cujo cumprimento a

⁹ “Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

(...)

VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

VII - preservar as florestas, a fauna e a flora;”

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;”

todos deve incumbir, por isso que voltadas à defesa de valores que, sem o concurso da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, o constituinte entendeu que não poderiam ser adequadamente preservados. De outra parte, no artigo 24 figura a competência legislativa concorrente mediante a qual União, Estados e Distrito Federal podem legislar sobre as matérias que o dispositivo arrola, observado o disposto em seus quatro parágrafos. Embora o artigo 24 não indique os Municípios entre os titulares da competência legislativa concorrente, não ficaram eles dela alijados. Deslocada, no inciso II do artigo 30, consta a competência dos Municípios de suplementar a legislação federal e estadual no que couber.

No caso concreto, observa-se que, não obstante a existência de normas federais estabelecendo critérios e condições operacionais para a prática da aviação agrícola, a sua utilização para pulverização aérea de agrotóxicos traz inegáveis implicações práticas para a realidade local. Sobretudo no contexto ambiental, esse tipo de atividade afeta de forma imediata os interesses da população, atraindo expectativas decisórias no âmbito dos entes estaduais e municipais.

O envolvimento de interesses locais é reconhecido, inclusive, no próprio ordenamento federal, como pode ser ilustrado pelos seguintes dispositivos da Lei nº 7.802/1989, que dispôs sobre aspectos diversos relacionados a agrotóxicos, reservando a Estados, Distrito Federal e Municípios autoridade para regular o uso de defensivos:

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.

Além disso, a própria regulamentação infralegal da aviação agrícola contempla algum grau de tutela ambiental, como se pode inferir claramente do

teor das seguintes normas da Instrução Normativa nº 02/2008, do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento:

Art. 10. Para o efeito de segurança operacional, a aplicação aeroagrícola fica restrita à área a ser tratada, observando as seguintes regras:

I - não é permitida a aplicação aérea de agrotóxicos em áreas situadas a uma distância mínima de:

a) quinhentos metros de povoações, cidades, vilas, bairros, de mananciais de captação de água para abastecimento de população;

b) duzentos e cinquenta metros de mananciais de água, moradias isoladas e agrupamentos de animais;

II - nas aplicações realizadas próximas às culturas susceptíveis, os danos serão de inteira responsabilidade da empresa aplicadora;

III - no caso da aplicação aérea de fertilizantes e sementes, em áreas situadas à distância inferior a quinhentos metros de moradias, o aplicador fica obrigado a comunicar previamente aos moradores da área;

IV - não é permitida a aplicação aérea de fertilizantes e sementes, em mistura com agrotóxicos, em áreas situadas nas distâncias previstas no inciso I, deste artigo;

V - as aeronaves agrícolas, que contenham produtos químicos, ficam proibidas de sobrevoar as áreas povoadas, moradias e os agrupamentos humanos, ressalvados os casos de controle de vetores, observadas as normas legais pertinentes;

Os dispositivos mencionados acima refletem a presença de interesse local na normatização da matéria. Presente esse elemento de conexão, incidem as normas constitucionais de competência dos artigos 23, 24 e 30, incisos I e II, que atribuem competência legislativa aos estados e municípios para tratar das temáticas do meio ambiente e da saúde, contemplando, inclusive, disciplinas mais restritivas, caso não exista risco para o núcleo essencial de outros bens jurídicos pertinentes.

Em análise do sistema legislativo desenhado pela Constituição da República, especificamente quanto à possibilidade de edição de atos normativos

mais restritivos por estados e municípios, desde que destinados à edificação de um sistema mais protetivo dos direitos fundamentais, cumpre trazer os comentários de Ingo Wolfgang Sarlet, Paulo Affonso Leme Machado e Tiago Fensterseifer¹¹:

A harmonia do sistema legislativo nacional, a nosso ver, assimila tal compreensão, sob o pretexto maior de um sistema constitucional de proteção dos direitos fundamentais e realmente legitimado a partir de uma matriz normativa de índole democrático-participativa. **Se o propósito de eventual medida legislativa editada pelo ente estadual ou mesmo pelo ente municipal é reforçar os níveis de proteção ou mesmo afastar eventual déficit ou lacuna protetiva verificada na legislação federal, tal atitude legislativa, por si só, deve ser vista de forma positiva.** É óbvio que tal medida deve ser devidamente contextualizada, de modo a permitir a verificação se a legislação em questão, ao proteger determinados bens, não viola outros. Mas, se constatado apenas o aprimoramento e aumento do padrão normativo de proteção, notadamente quando em pauta bens jurídicos dotados de *jusfundamentalidade*, como é o caso do direito ao ambiente, não se vislumbra qualquer razão para deslegitimar tal medida, com base simplesmente no fato de não haver correspondência exata com o cenário legislativo traçado no plano federal. **O aperfeiçoamento do sistema de proteção dos direitos fundamentais, seja no plano normativo, seja no plano fático, deve sempre ser considerado como algo desejável do ponto de vista do ordenamento jurídico, inclusive em vista do princípio da máxima eficácia dos direitos fundamentais,** expresso no art. 5º, 1º, da CF/1988. (Grifos apostos).

As informações prestadas pelo Governador do Estado do Ceará revelam que as justificativas à edição da lei em exame alicerçaram-se em questões específicas daquela localidade, hábeis a despertar uma atuação restritiva à diretriz constitucional da livre iniciativa da ordem econômica e, por outro lado, mais protetiva aos bens ambientais sopesados. Destacam-se, por pertinentes, as seguintes ponderações (fls 13/19 das informações do requerido – documentos eletrônicos nº 25 e nº 26):

¹¹SARLET, Ingo Wolfgang; MACHADO, Paulo Affonso Leme; FENSTERSEIFER, Tiago. **Constituição e Legislação Ambiental Comentadas**. São Paulo: Saraiva, 2017.

Não foi senão a proteção ao meio ambiente e respeito à Constituição Estadual, decorrente de ampla fundamentação científica e estudos específicos sobre a utilização no Estado do Ceará e o impacto sobre a saúde de seus cidadãos, o fundamento expresso na justificativa do projeto de Lei que originou a Lei 16.820, senão vejamos:

(...)

Desde 2008, o Brasil é campeão mundial no consumo de agrotóxicos, o que vem provocando inúmeras consequências socioambientais. Pesquisadores da Universidade Federal do Ceará demonstram que os efeitos nocivos da pulverização aérea na região do Baixo Jaguaribe resvalam na saúde dos trabalhadores das empresas, que recebem doses acentuadas de herbicidas ao adentram nas plantações pulverizadas; impactam a saúde comunitária, com a contaminação das hortas domésticas e projetos de agricultura familiar, dos poços de água, das casas sob as quais sobrevoam os aviões pulverizantes, provocando inúmeros casos de adoecimento; contaminam os ecossistemas locais e regionais, tendo em vista que os agrotóxicos assim aplicados, sob a ação dos ventos, atingem grandes extensões de terras para além da área ocupada pelas empresas da fruticultura, impactando toda a biodiversidade e a população em dimensões regionais.

De acordo com os dados da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – EMBRAPA, mesmo com diversas condições ideais, como calibração, temperatura e ventos, o método de pulverização implica em reter 32% dos agrotóxicos emitidos nas plantas, enquanto que 49% vão para o solo e 19% são dispersados para áreas fora da região de aplicação.

Cumprir mencionar os impactos desta prática na contaminação dos recursos hídricos da região. Dossiê produzido pela ABRASCO – Associação Brasileira de Saúde Coletiva aponta para **distintos e preocupantes níveis de danos ambientais, recomendando o fim da pulverização aérea de agrotóxicos no Estado.**

(...)

Como demonstrado supra, a legislação cearense foi fruto da preocupação dos representantes do povo, da população, das instituições e devidamente embasadas em estudos específicos da realidade regional. Diversos estudos foram apontados a demonstrar o risco à vida e à saúde da comunidade cearense pelo tão só uso dos agrotóxicos. Porém, **deve-se trazer de modo específico o porquê de ser o método de dispersão aérea totalmente contra indicado no Estado.**

Para tanto, **cumprir esclarecer o conceito de “deriva”, que se traduz no fato de a aplicação de agrotóxicos não atingirem o local desejado, sendo levado para outras áreas não objeto da pulverização. O Estado do Ceará tem condições climáticas, como o vento, temperatura do ar, umidade do ar que impactam nessa equação.** Há que se mencionar ainda questões como relevo e organização de espaços urbanos.

(...)

Segundo a professora do Departamento de Saúde Comunitária da Faculdade de Medicina da Universidade Federal do Ceará (UFC) Raquel Rigotto **as substâncias podem chegar às cisternas que abastecem as casas durante a seca pois os agrotóxicos são transportados pelo vento, podendo se depositar nos telhados das casas. No período de chuvas, essa água é normalmente coletada nas calhas e dirigida às cisternas, que garantem o abastecimento hídrico das famílias nos períodos de seca.** (Grifou-se)

Portanto, ainda que o teor mais restritivo das normas locais possa revelar algum nível de discrepância em relação aos padrões federais, não há espaço para censurar a legitimidade formal da lei estadual, na parte em que veda a pulverização aérea de agrotóxicos na agricultura no Estado do Ceará. Afinal, dado o conhecido coeficiente de nocividade do uso de agrotóxicos, a própria legislação federal reserva ao crivo político dos Estados e Municípios o discernimento sobre medidas mais protetivas à saúde e ao meio ambiente, mediante a ponderação de resultados e consequências naquela esfera territorial.

O propósito específico de equalizar os problemas de ordem local funciona como elemento norteador aos Estados e Municípios para a aferição de suas peculiaridades, justamente por serem tais entes os detentores do estreito conhecimento de suas limitações. Realiza-se, assim, a lógica da subsidiariedade, implícita no conceito de federação.

A competência de Estados e Municípios para editar normas ambientais de conteúdo mais protetivo também já recebeu o beneplácito da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Ao julgar o Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº 1.045.719, essa Corte Suprema chancelou a legitimidade de lei oriunda do Município de Lagoa da Prata que vedava o lançamento de agrotóxicos por via aérea.

Naquela oportunidade, esse Supremo Tribunal Federal analisou a competência legislativa municipal, sob o ponto de vista de seus interesses locais,

e afirmou que “o entendimento adotado no acórdão recorrido não diverge da jurisprudência firmada no âmbito deste Supremo Tribunal Federal, no sentido de que ‘O município é competente para legislar sobre o meio ambiente com a União e o Estado, no limite do seu interesse local e desde que tal regramento seja harmônico com a disciplina estabelecida pelos demais entes federados (art. 24, VI, c/c 30, I e II, da Constituição Federal) (RE 586.224-RG)’, razão pela qual não se divisa a alegada ofensa aos dispositivos constitucionais suscitados.”.

O referido acórdão restou assim sumariado:

DIREITO CONSTITUCIONAL. LEI Nº 1.646/2008 DO MUNICÍPIO DE LAGOA DA PRATA. VEDAÇÃO DE LANÇAMENTO DE AGROTÓXICOS POR VIA AÉREA. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA MUNICIPAL. INTERESSE LOCAL. ART. 30, I, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. VIOLAÇÃO DA LIVRE INICIATIVA. NÃO OCORRÊNCIA. CONSTITUCIONALIDADE. CONSONÂNCIA DA DECISÃO RECORRIDA COM A JURISPRUDÊNCIA CRISTALIZADA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. SÚMULA Nº 280. EVENTUAL VIOLAÇÃO REFLEXA DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA NÃO VIABILIZA O RECURSO EXTRAORDINÁRIO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO INTERPOSTO SOB A ÉGIDE DO CPC/2015. ALEGAÇÃO DE OFENSA AOS ARTS. 23, VI, 24, VI E XIII, E 30, I E II, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. AGRAVO MANEJADO SOB A VIGÊNCIA DO CPC/2015. 1. O entendimento assinalado na decisão agravada não diverge da jurisprudência firmada no Supremo Tribunal Federal. Compreensão diversa demandaria a reelaboração da moldura fática delineada no acórdão de origem, a tornar oblíqua e reflexa eventual ofensa à Constituição, insuscetível, como tal, de viabilizar o conhecimento do recurso extraordinário. 2. As razões do agravo não se mostram aptas a infirmar os fundamentos que lastrearam a decisão agravada, mormente no que se refere à ausência de ofensa a preceito da Constituição da República. 3. Majoração em 10% (dez por cento) dos honorários anteriormente fixados, obedecidos os limites previstos no artigo 85, §§ 2º, 3º e 11, do CPC/2015, ressalvada eventual concessão do benefício da gratuidade da Justiça. 4. Agravo interno conhecido e não provido, com aplicação da penalidade prevista no art. 1.021, § 4º, do CPC/2015, calculada à razão de 1% (um por cento) sobre o valor atualizado da causa. (RE nº 1045719 AgR, Relatora: Ministra ROSA WEBER, Órgão Julgador: Primeira Turma, Julgamento em 05/02/2018, Publicação em 15/02/2018).

Nessa mesma esteira, imperioso lembrar os votos proferidos pelos Ministros AYRES BRITO e EDSON FACHIN, por ocasião do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3357/RS¹², ao tratarem do federalismo cooperativo presente na Constituição Federal de 1988. Pela pertinência com o tema veiculado nesta arguição, vale conferir os seguintes fundamentos:

Mas cogitando-se dos bens jurídicos aqui especificamente versados, parece-nos claro que **eventual colisão normativa há de ser compreendida em termos de proteção e defesa**; isto é, o exame das duas tipologias de leis passa pela aferição do maior ou menor teor de favorecimento de tais bens ou pela verificação de algo também passível de ocorrer: as normas suplementares de matriz federativamente periférica a veicular as sobreditas proteção e defesa, enquanto a norma geral de fonte legislativa federal, traíndo sua destinação constitucional, deixa de fazê-lo. Ou, se não deixa totalmente de fazê-lo, labora em nítida insuficiência protetiva e de defesa. (Ministro AYRES BRITO)

Há nítido espaço para que os Estados, próximos dos dilemas das realidades regionais, sob o prisma constitucional e federativo antes delineado, exerçam a competência legislativa concorrente a eles atribuída pela Constituição, seja na perspectiva da saúde e do meio ambiente, seja na perspectiva da produção e do consumo.

(...)

Revela-se constitucional a legislação estadual que, em matéria de competência concorrente, regulamenta de forma mais restritiva a norma geral, dentro do âmbito de atuação permitido por ela. (Ministro EDSON FACHIN).

Confira-se, ainda, excerto da decisão monocrática proferida pela Ministra CÁRMEN LÚCIA nos autos da Suspensão de Segurança nº 5230, em que se discutia o cadastramento de agrotóxico para comercialização no Estado do Rio Grande do Sul:

Evidencia-se, portanto, discussão de natureza constitucional, referente aos limites da competência legislativa concorrente e comum, considerados os termos dos arts. 23 e 24 da Constituição da República, notadamente a definição do que sejam normas gerais e o alcance da expressão “para atender a suas peculiaridades”, constante da parte final

¹² ADI nº 3357, Relator: Ministro Ayres Britto, Relator para o acórdão: Ministro Dias Toffoli, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 30/11/2017, Publicação em 01/02/2019).

do § 3º do art. 24, sendo certo que a competência para análise da medida de contracautela será sempre do Supremo Tribunal Federal quando o direito material discutido apoiar-se em fundamento constitucional, atraindo-se a matéria legal subjacente para este órgão judicial.

(...)

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 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).

(SS nº 5230, Relatora: MINISTRA PRESIDENTE, Decisão Monocrática, Julgamento em 07/05/2018, Publicação em 09/05/2018 – grifou-se).

Portanto, a partir de uma interpretação sistêmica do Texto Constitucional e de acordo com a orientação jurisprudencial dessa Suprema Corte, tem-se que, em matéria de proteção do meio ambiente e defesa da saúde pública, é possível à legislação estadual e municipal atuar de forma mais protetiva do que a legislação da União, sem que daí resulte, *a priori*, ofensa ao sistema de repartição de competências traçado pelo constituinte.

Diante dessas premissas, conclui-se que a Lei cearense nº 16.820/2019, na parte em que cria vedação à pulverização aérea de agrotóxicos na agricultura no Estado do Ceará, sujeitando o infrator ao pagamento de multa, não padece do vício de inconstitucionalidade formal, uma vez que se trata de norma favorecedora da tutela a bens jurídicos fundamentais.

Semelhante conclusão, contudo, não se estende à proibição, promovida pela Lei estadual nº 16.820/2019, da utilização de mecanismos de

controle vetorial por meio de dispersão por aeronaves. Confirma-se, novamente, a redação do § 2º do artigo 28-B da Lei estadual nº 12.228/1993, inserido pelo diploma legal sob invectiva:

§ 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** (grifou-se).

Como se observa, o mencionado dispositivo é potencialmente lesivo à proteção da saúde pública no âmbito do Estado do Ceará, uma vez que impede a utilização do mecanismo de dispersão de produtos químicos por aeronave para o controle de doenças causadas por vírus.

Cumprido destacar, nesse contexto, a existência de Lei federal que permite expressamente a pulverização aérea de substâncias como medida para contenção de doenças causadas pelo mosquito transmissor do vírus da dengue, do vírus *chikungunya* e do vírus da *zika*. Trata-se da Lei nº 13.301/16, cujo artigo 1º, § 3º, inciso IV, dispõe, *in verbis*:

Art. 1º Na situação de iminente perigo à saúde pública pela presença do mosquito transmissor do vírus da dengue, do vírus *chikungunya* e do vírus da *zika*, a autoridade máxima do Sistema Único de Saúde - SUS de âmbito federal, estadual, distrital e municipal fica autorizada a determinar e executar as medidas necessárias ao controle das doenças causadas pelos referidos vírus, nos termos da Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, e demais normas aplicáveis, enquanto perdurar a Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional - ESPIN.

(...)

§ 3º São ainda medidas fundamentais para a contenção das doenças causadas pelos vírus de que trata o caput:

(...)

IV - permissão da 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. (grifou-se).

A propósito, é obrigação do Poder Público agir de forma a garantir a efetividade do direito constitucional à saúde, obrigação que engloba a atuação preventiva estatal. Sobre o tema, esclarece Ingo Wolfgang Sarlet¹³:

De outra parte, parece ser mais apropriado falar não de um direito à saúde, mas, sim, de um direito à proteção e promoção da saúde. Temos assim que, ao referir-se à ‘recuperação’, a Constituição de 1988 conecta-se com a noção de ‘saúde curativa’, quer dizer, a garantia de acesso dos indivíduos aos meios que lhes possam trazer, senão a cura da doença, pelo menos uma sensível melhora na qualidade de vida (o que, de modo geral, ocorre nas hipóteses de tratamentos contínuos). Além disso, as expressões ‘redução do risco da doença’ e ‘proteção’ guardam relação direta com a ideia de ‘saúde preventiva’, isto é, a efetivação de medidas que tenham por escopo evitar o surgimento da doença ou do dano à saúde, individual ou pública, inclusive pelo contágio, justificando a imposição de deveres de proteção, sobretudo pela relevante incidência dos princípios da precaução e prevenção também nesta seara. O termo ‘promoção’, enfim, atrela-se à busca da qualidade de vida, por meio de ações que objetivem melhorar as condições de vida e de saúde das pessoas. Nesse sentido, verifica-se que a nossa Carta Magna guarda sintonia explícita com o dever de progressividade da efetivação do direito à saúde, bem assim com a garantia do “mais alto nível possível de saúde”.

Extrai-se da Exposição de Motivos da Medida Provisória nº 712/16, a qual foi convertida na lei federal sob investida, a preocupação do legislador com a situação emergencial de saúde pública no País, que demandou atuação imediata na prevenção e controle das doenças relacionadas ao mosquito *Aedes aegypti*, por meio do combate aos criadouros e focos do referido mosquito. Veja-se:

11. A urgência e relevância da presente proposta baseia-se no aumento do número de casos de dengue, febre Chikungunya e vírus Zika no país, configurando uma potencial emergência de saúde pública internacional, onde há a necessidade de se garantir o acesso a todos os imóveis, com vistas ao enfrentamento ao mosquito *Aedes aegypti* e ao controle das doenças por ele transmitidas.

Nesse contexto, o inciso IV do § 3º do artigo 1º da Lei nº 13.301/2016

¹³ CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lenio Luiz **Comentários à Constituição do Brasil**. 1ª ed. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013, p. 1933.

previu, como medida de contenção de tais enfermidades, o emprego da pulverização aérea de substâncias, obviamente condicionada à aprovação das autoridades sanitárias e à comprovação científica da eficácia da medida, a fim de evitar potenciais riscos.

Referido dispositivo é objeto da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5592, cujo julgamento, iniciado na Sessão Plenária do último dia 04 de abril, já recebeu pelo menos 7 (sete) votos pela constitucionalidade da legislação federal, ainda que mediante fixação de interpretação conforme.

É o que se pode inferir do extrato do julgamento parcial, abaixo reproduzido:

Após o voto da Ministra Cármen Lúcia, Relatora, que julgava procedente o pedido formulado na ação direta; dos votos dos Ministros Alexandre de Moraes, Marco Aurélio, Gilmar Mendes e Luiz Fux, que julgavam improcedente o pedido; dos votos dos Ministros Roberto Barroso, Edson Fachin e Rosa Weber, que julgavam parcialmente procedente o pedido para dar interpretação conforme a Constituição, assentando que a aprovação da autoridade sanitária deve ser prévia, exigindo-se, também, o pronunciamento da autoridade ambiental competente; e do voto do Ministro Ricardo Lewandowski, que acompanhava a Relatora, em menor extensão, e julgava parcialmente procedente o pedido para expungir do texto a expressão “por meio de dispersão por aeronaves”, o julgamento foi suspenso para colher, em assentada posterior, os votos dos Ministros Celso de Mello e Dias Toffoli (Presidente), ausentes justificadamente. Falaram: pelo requerente, o Dr. Antonio Carlos Alpino Bigonha, Subprocurador-Geral da República, e, pelo *amicus curiae*, o Dr. Ricardo Vollbrecht. Presidência do Ministro Luiz Fux (Vice-Presidente). Plenário, 04.04.2019.

Os votos já proferidos sinalizam a permanência, no ordenamento federal, da permissão da incorporação de mecanismos de controle vetorial por meio de dispersão por aeronaves, mediante o cumprimento de determinados requisitos.

Nesse contexto, a lei estadual questionada, na parte em que proíbe,

de plano, a utilização de quaisquer mecanismos de controle vetorial por meio de dispersão por aeronaves em todo o Estado do Ceará, colide com a diretriz traçada pela norma federal em vigor sobre o tema, em prejuízo da proteção à saúde da população local.

Constata-se, por essa razão, a inconstitucionalidade formal do § 2º do artigo 28-B da Lei Estadual nº 12.228/1993, incluído pela Lei cearense nº 16.820/2019.

Por derradeiro, é importante frisar que não se verifica a alegada violação à competência privativa da União para legislar sobre condições para o exercício da profissão de piloto, engenheiro agrônomo e técnico em agropecuária, como afirma a requerente (artigo 22, inciso XVI, da Constituição Federal).

Deve-se reconhecer, de modo diverso, que o texto expresso do diploma hostilizado é suficiente para evidenciar que não se trata de regulamentação profissional, mas sim de providências adicionais de proteção e defesa da saúde e do meio ambiente, de modo que eventuais reflexos gerados para a atividade desempenhada pelos profissionais mencionados são efeitos meramente secundários da lei em exame, incapazes de interferir no conjunto nuclear de atos que podem ser praticados por tais trabalhadores.

Assim, a Lei nº 16.820/2019 não desrespeitou a competência legislativa privativa da União para estabelecer condições para o exercício de profissões. Essa atribuição remanesce hígida, na medida em que o diploma normativo estadual, como demonstrado, não promove regulação pertinente às profissões mencionadas na inicial.

O reconhecimento da validade da quase integralidade do ato normativo estadual em exame, alicerçado na ausência de violação às competências legislativas expressamente contempladas pelo Texto

Constitucional, encontra-se em consonância com a proposta de desconcentração do Poder Político, afirmada recentemente por essa Suprema Corte como um dos pilares da Federação, sendo oportuno colacionar, a esse respeito, o seguinte precedente:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CONSTITUCIONAL E TRIBUTÁRIO. LEI ESTADUAL. CONCESSÃO DE BOLSAS DE ESTUDO A PROFESSORES. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE (ART. 24, IX, DA CRFB/88). **COMPREENSÃO AXIOLÓGICA E PLURALISTA DO FEDERALISMO BRASILEIRO (ART. 1º, V, DA CRFB/88). NECESSIDADE DE PRESTIGIAR INICIATIVAS NORMATIVAS REGIONAIS E LOCAIS SEMPRE QUE NÃO HOVER EXPRESSA E CATEGÓRICA INTERDIÇÃO CONSTITUCIONAL.** EXERCÍCIO REGULAR DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA PELO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. INSTITUIÇÃO UNILATERAL DE BENEFÍCIO FISCAL RELATIVO AO ICMS. EXIGÊNCIA CONSTITUCIONAL DE PRÉVIO CONVÊNIO INTERESTADUAL (ART. 155, § 2º, XII, 'g', da CRFB/88). DESCUMPRIMENTO. RISCO DE DESEQUILÍBRIO DO PACTO FEDERATIVO. GUERRA FISCAL. PROCEDÊNCIA PARCIAL DO PEDIDO, COM EFEITOS *EX NUNC*. **1. O princípio federativo reclama o abandono de qualquer leitura inflacionada e centralizadora das competências normativas da União, bem como sugere novas searas normativas que possam ser trilhadas pelos Estados, Municípios e pelo Distrito Federal. 2. A *prospective overruling*, antídoto ao engessamento do pensamento jurídico, possibilita ao Supremo Tribunal Federal rever sua postura *prima facie* em casos de litígios constitucionais em matéria de competência legislativa, viabilizando o prestígio das iniciativas regionais e locais, ressalvadas as hipóteses de ofensa expressa e inequívoca de norma da Constituição de 1988.** 3. A competência legislativa de Estado-membro para dispor sobre educação e ensino (art. 24, IX, da CRFB/88) autoriza a fixação, por lei local, da possibilidade de concessão de bolsas de estudo a professores, em aprimoramento do sistema regional de ensino. 4. (...) 6. Pedido de declaração de inconstitucionalidade julgado parcialmente procedente, conferindo à decisão efeitos *ex nunc*, a partir da publicação da ata deste julgamento (art. 27 da Lei nº 9.868/99). (ADI nº 2663, Relator: Ministro LUIZ FUX, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 08/03/2017, Publicação em 29/05/2017; grifou-se)

Diante das considerações expostas, bem como dos precedentes dessa Suprema Corte sobre a matéria versada na presente ação direta, constata-se, em

sede de cognição sumária, que a Lei cearense nº 16.820/2019, tão somente na parte em que acrescenta o § 2º ao artigo 28-B da Lei Estadual nº 12.228/1993, é incompatível com as regras de distribuição de competência legislativa estatuídas no Texto Constitucional, o que atesta a existência do *fumus boni iuris* acerca da pretensão da autora apenas no tocante à disposição mencionada.

Cumprido destacar, ainda, o entendimento consolidado dessa Suprema Corte – e reafirmado no julgamento da questão de ordem na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3916, Relator Ministro EROS GRAU, DJ de 19.10.2009; da medida cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4843, Relator Ministro CELSO DE MELLO, DJ de 03.02.2014; da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 351, Relator Ministro MARCO AURÉLIO, DJ de 05.08.2014; e da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 119, Relator Ministro DIAS TOFFOLI, DJ de 28.03.2014 – no sentido da autonomia do Advogado-Geral da União para se contrapor à constitucionalidade das normas submetidas ao seu exame, na jurisdição concentrada de constitucionalidade, notadamente quando houver precedente no mesmo sentido.

III.II – Do periculum in mora

Por fim, em relação ao *periculum in mora*, requisito de satisfação igualmente necessária à concessão da medida cautelar postulada, observa-se a sua presença quanto ao § 2º ao artigo 28-B da Lei Estadual nº 12.228/1993.

A manutenção da eficácia do mencionado dispositivo impossibilita que a dispersão de químicos por aeronaves seja adotada como medida para contenção de doenças causadas por vírus – como, por exemplo, pelo vetor *Aedes Aegypti* –, o que, além de contrariar expressamente a legislação federal, pode implicar danos irremediáveis à saúde pública.

Note-se, a propósito, que, mesmo em casos de menor gravidade, essa Suprema Corte já autorizou a adoção de medidas urgentes destinadas à salvaguarda da saúde, a qual prevalece sobre interesses conflitantes que não demandem semelhante proteção imediata. A título de exemplo, veja-se o seguinte precedente:

SAÚDE – MEDICAMENTO – AUSÊNCIA DE REGISTRO. Surge relevante pedido no sentido de suspender a eficácia de lei que autoriza o fornecimento de certa substância sem o registro no órgão competente, correndo o risco, ante a **preservação da saúde**, os cidadãos em geral. (ADI nº 5501 MC, Relator: Ministro MARCO AURÉLIO, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 19/05/2016, Publicação em 01/08/2017; grifou-se);

Evidencia-se, pois, a presença de *periculum in mora*, o que impõe a concessão parcial da medida cautelar postulada pela requerente, tão somente para suspender a eficácia do § 2º do artigo 28-B da Lei Estadual nº 12.228/1993, incluído pela Lei nº 16.820/2019.

IV – CONCLUSÃO

Ante o exposto, o Advogado-Geral da União manifesta-se pelo deferimento parcial do pedido de medida cautelar, diante da presença dos requisitos do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*, apenas no que diz respeito ao § 2º do artigo 28-B da Lei Estadual nº 12.228/1993, incluído pela Lei nº 16.820/2019.

São essas, Excelentíssima Senhora Relatora, as considerações que se tem a fazer em face do artigo 103, § 3º, da Constituição Federal, cuja juntada aos autos ora se requer.

Pelo seu valor informativo para o julgamento da presente causa, constam, como anexo à presente manifestação, informações elaboradas pelas

Consultorias Jurídicas dos Ministérios da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (CONJUR/MAPA) e do Meio Ambiente (CONJUR/MMA) a propósito de controvérsia constitucional análoga, deduzida na ADPF nº 529.

Brasília, de junho de 2019.

ANDRÉ LUIZ DE ALMEIDA MENDONÇA
Advogado-Geral da União

IZABEL VINCHON NOGUEIRA DE ANDRADE
Secretária-Geral de Contencioso

THAÍS RANGEL DA NÓBREGA
Advogada da União