

## VOTO

### A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (Relatora):

1. Como relatado, nesta ação direta de inconstitucionalidade, com requerimento de medida cautelar, proposta por Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil – CNA, alega-se contrariedade da Lei n. 16.820, de 9.1.2019, do Ceará, ao inc. IV do art. 1º, aos incs. I, X e XVI do art. 22, ao § 1º do inc. VI do art. 24, ao *caput* e ao inc. IV do art. 170 e ao art. 187 da Constituição da República.

2. Instruído o feito nos termos do art. 10 da Lei n. 9.868/1999, é de cumprir o princípio constitucional da duração razoável do processo (inc. LXXVIII do art. 5º da Constituição do Brasil) com o conhecimento e julgamento de mérito da presente ação direta. No mesmo sentido, por exemplo, Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.163, Relator o Ministro Cezar Peluso, Plenário, DJ 1º.3.2013, e Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.661, Relatora a Ministra Rosa Weber, Plenário, DJ 5.10.2020.

#### Da legitimidade da autora

3. Nas normas impugnadas, constantes na Lei n. 16.820, de 9.1.2019, do Ceará, veda-se a pulverização aérea de agrotóxicos na agricultura no Ceará, sujeitando o infrator ao pagamento de multa. Proíbe-se também a incorporação de mecanismos de controle vetorial por dispersão por aeronave em todo o Estado do Ceará, inclusive para os casos de controle de doenças causadas por vírus.

4. Nos termos do inc. IX do art. 103 da Constituição da República, concedeu-se legitimidade ativa às confederações sindicais e entidades de classe de alcance nacional para a propositura de ações de controle concentrado e abstrato de constitucionalidade.

5. Na espécie, a autora, Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil – CNA, abrange a representatividade da categoria econômica dos ramos da agricultura, da pecuária, do extrativismo rural, da pesca, da silvicultura e da agroindústria, nos termos do seu Estatuto Social:

*“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”.*

6. Na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal se reconhece a legitimidade ativa para o ajuizamento de ação de controle abstrato das entidades de classe de alcance nacional, se existente nexo de afinidade entre os seus objetivos institucionais e o conteúdo material dos textos normativos impugnados.

Confiram-se, por exemplo, os seguintes precedentes:

*“LEGITIMIDADE PROCESSO OBJETIVO ASSOCIAÇÃO PERTINÊNCIA TEMÁTICA. As associações de classe não têm legitimidade universal, devendo haver pertinência temática, ou seja, elo entre o objeto social e o ato atacado” (ADPF n. 361 AgR-segundo, Relator o Ministro Marco Aurélio, Tribunal Pleno, DJe 21.6.2018).*

*“AGRAVO REGIMENTAL EM ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. LEIS 10.305/2015 E 10.438/2016 DO ESTADO DO MARANHÃO. CRIAÇÃO E ESTRUTURAÇÃO DO INSTITUTO DE PROTEÇÃO E DEFESA DO CONSUMIDOR DO ESTADO DO MARANHÃO PROCON/MA. CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS ESTABELECEMENTOS DE ENSINO CONFENEN. PERTINÊNCIA TEMÁTICA. AUSÊNCIA. ILEGITIMIDADE ATIVA AD CAUSAM. LIAME INDIRETO. INSUFICIÊNCIA DE MERO INTERESSE DE CARÁTER ECONÔMICO-FINANCEIRO. AUSÊNCIA DE SUBSIDIARIEDADE. AGRAVO REGIMENTAL CONHECIDO E NÃO PROVIDO. 1. A jurisprudência do STF exige, para a caracterização da legitimidade ativa das entidades de classe e das confederações sindicais em ações de controle concentrado, a existência de correlação direta entre o objeto do pedido de declaração de inconstitucionalidade e os objetivos institucionais da associação. 2. No caso, não há pertinência temática entre as normas impugnadas, que cuidaram de criar e estruturar o Instituto de Proteção e Defesa do Consumidor do Estado do Maranhão PROCON/MA, e os objetivos institucionais perseguidos pela requerente (CONFENEN), voltados, especificamente, para a proteção dos interesses dos estabelecimentos de ensino. O liame mediato, indireto, não satisfaz o requisito da pertinência temática. Precedentes: ADI 5.023-AgR, Rel. Min. ROSA WEBER, Pleno, DJe 6/11/2014; ADI 4.722, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, Pleno, DJe de 14/2/2017. 3. A mera potencialidade geral de dano, de caráter econômico-financeiro, não é suficiente para estabelecer a relação de pertinência temática entre os objetivos estatutários da agravante e as normas impugnadas. Precedente: ADI 1.157 MC, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Pleno, DJ de 17/11/2006. 4. A fungibilidade entre a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental e a Ação Direta de Inconstitucionalidade pressupõe dúvida aceitável a respeito da ação apropriada, a fim de não legitimar o erro grosseiro na escolha. Precedente: ADPF 314 AgR, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, DJe de 19/2/2015. 5. Agravo Regimental conhecido e não provido” (ADPF n. 451 AgR, Relator o Ministro Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, DJe 16.4.2018).*

No mesmo sentido: ADPF n. 254 AgR, Relator o Ministro Luiz Fux, Tribunal Pleno, DJe 30.6.2017; ADI n. 5.023-AgR, Relatora a Ministra Rosa Weber, Tribunal Pleno, DJe 6.11.2014; ADI n. 4.722, Relator o Ministro Dias Toffoli, Tribunal Pleno, DJe 14.2.2017; ADI n. 5.589 ED, Relator o Ministro

Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, DJe 24.4.2018; ADPF n. 480 AgR, Relator o Ministro Edson Fachin, Tribunal Pleno, DJe 24.4.2018; ADI n. 1.194-MC, Relator o Ministro Maurício Corrêa, Tribunal Pleno, DJ 29.3.1996.

7. A legitimidade das entidades de classe para ajuizar ações de controle abstrato condiciona-se ao preenchimento do requisito da pertinência temática consistente na correlação entre o objeto do pedido de declaração de inconstitucionalidade e os fins institucionais da associação.

8. A legitimidade da autora para a presente ação circunscreve-se às normas referentes à pulverização aérea de agrotóxicos na agricultura no Ceará (que incluíram o § 1º e o *caput* do art. 28-B na Lei estadual n. 12.228/1993), não abrangendo a íntegra do diploma legal no qual constam os dispositivos impugnados, cujas normas prescrevem também a proibição de *“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”* (§ 2º do art. 28-B incluído na Lei n. 12.228/1993), por ausência de pertinência temática entre esse conteúdo e os objetivos institucionais da requerente.

Em hipóteses semelhantes, este Supremo Tribunal assentou:

*“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 6.159 /2018 DO DISTRITO FEDERAL. SERVIÇOS E PROCEDIMENTOS FARMACÊUTICOS PERMITIDOS A FARMÁCIAS E DROGARIAS NO DISTRITO FEDERAL. LEGITIMIDADE ATIVA. PERTINÊNCIA TEMÁTICA LIMITADA ÀS NORMAS REFERENTES A SERVIÇOS DE VACINAÇÃO. COMPETÊNCIA CONCORRENTE PARA LEGISLAR SOBRE PROTEÇÃO E DEFESA DA SAÚDE. INC. XII DO ART. 24 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. AÇÃO DIRETA CONHECIDA EM PARTE E, NA PARTE CONHECIDA, JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE. 1. Proposta de conversão de julgamento de medida cautelar em julgamento definitivo de mérito: ausência de complexidade da questão de direito e instrução dos autos. Precedentes. 2. Há legitimidade ativa das entidades de classe de alcance nacional para o ajuizamento de ação de controle abstrato, se existente pertinência temática entre os objetivos institucionais e o conteúdo material dos textos normativos impugnados. Precedentes. 3. Pertinência temática limitada, no caso, às normas referentes à*

regulação dos serviços de vacinação, não abrangendo a íntegra do conteúdo normativo questionado. Precedentes. (...)” (ADI n. 6113, minha relatoria, Tribunal Pleno, julgado em 27.3.2020, DJe 18.9.2020).

“CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. EXERCÍCIO DO PODER DE POLÍCIA ADMINISTRATIVA. ATOS DE VISTORIA, REGISTRO, LICENÇA E AUTORIZAÇÃO DE FUNCIONAMENTO DE ESTABELECIMENTOS COMERCIAIS E REALIZAÇÃO DE EVENTOS. SERVIÇO PÚBLICO ESPECÍFICO E DIVISÍVEL (UTI SINGULI) ATRIBUÍDO A ÓRGÃOS DE SEGURANÇA PÚBLICA. TAXA. POSSIBILIDADE. COMPETÊNCIA QUE SE RECONHECE AOS ESTADOS. LEIS ESTADUAIS 7.257/1979 E 9.174/1989 DO PARANÁ. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONHECIMENTO PARCIAL. IMPROCEDÊNCIA. 1. Legitimidade ativa da Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo (CNC). Pertinência temática limitada aos fatos geradores constantes da tabela impugnada que possuem relação com a atividade de intercâmbio comercial de bens, de serviços e de turismo. Conhecimento parcial da ação. (...). 5. Ação Direta parcialmente conhecida e julgada improcedente” (ADI 3770, Relator o Ministro Alexandre de Moraes, Plenário, DJe 26.9.2019).

**9. No ponto, conheço parcialmente da presente ação apenas com relação às normas sobre vedação à pulverização de agrotóxicos, nas quais incluídos o § 1º e o caput do art. 28-B na Lei estadual n. 12.228/1993.**

#### Do direito ao meio ambiente equilibrado e do direito à saúde

**10. O direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado está previsto no art. 225 da Constituição da República:**

“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”.

Pela primeira vez no País, a Constituição da República de 1988 contém capítulo dedicado, expressamente, ao meio ambiente. Nele se dispõe sobre os princípios da responsabilidade e da solidariedade intergeracional, pelos quais é garantido o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado não apenas à geração atual, mas também às futuras.

Pelo inc. V do § 1º do art. 225 da Constituição, cabe ao Poder Público “*controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente*”.

A defesa do meio ambiente também consubstancia princípio constitucional da ordem econômica, conformador 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: (...)*

*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”.*

A Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, aprovada na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e o Desenvolvimento realizada em 1992, reafirmou a Declaração de Estocolmo de 1972:

*“Princípio 1*

*Os seres humanos estão no centro das preocupações com o desenvolvimento sustentável. Têm direito a uma vida saudável e produtiva, em harmonia com a natureza”.*

*“Princípio 15*

*Com o fim de proteger o meio ambiente, o princípio da precaução deverá ser amplamente observado pelos Estados, de acordo com suas capacidades. Quando houver ameaça de danos graves ou irreversíveis, a ausência de certeza científica absoluta não será utilizada como razão para o adiamento de medidas economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental”.*

A Política Nacional do Meio Ambiente é disciplinada na Lei n. 6.938, de 31.8.1981:

*“Art. 2º. A Política Nacional do Meio Ambiente tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana, atendidos os seguintes princípios:*

*I - ação governamental na manutenção do equilíbrio ecológico, considerando o meio ambiente como um patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo;*

*II - racionalização do uso do solo, do subsolo, da água e do ar;*

*III - planejamento e fiscalização do uso dos recursos ambientais;*

*IV - proteção dos ecossistemas, com a preservação de áreas representativas;*

*V - controle e zoneamento das atividades potencial ou efetivamente poluidoras;*

*VI - incentivos ao estudo e à pesquisa de tecnologias orientadas para o uso racional e a proteção dos recursos ambientais;*

*VII - acompanhamento do estado da qualidade ambiental;*

*VIII - recuperação de áreas degradadas;*

*IX - proteção de áreas ameaçadas de degradação;*

*X - educação ambiental a todos os níveis do ensino, inclusive a educação da comunidade, objetivando capacitá-la para participação ativa na defesa do meio ambiente”.*

Este Supremo Tribunal assentou que “o direito à integridade do meio ambiente – típico direito de terceira geração – constitui prerrogativa jurídica de titularidade coletiva, refletindo, dentro do processo de afirmação dos direitos humanos, a expressão significativa de um poder atribuído, não ao indivíduo identificado em sua singularidade, mas, num sentido verdadeiramente mais abrangente, a própria coletividade social” (Mandado de Segurança n. 22.164/SP, Plenário, Relator o Ministro Celso de Mello, DJ 17.11.1995) .

No voto condutor do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.269/DF (Plenário, DJ 1º.2.2019), o Ministro Edson Fachin ressaltou que, “no Brasil, a constitucionalização de uma ordem ambiental voltada ao dever estatal de proteção do meio ambiente, bem como seu deslocamento para o rol de direitos fundamentais, consagrou modelo de Estado que considera a proteção ambiental e o fenômeno do desenvolvimento ‘um objetivo comum, pressupondo a convergência de objetivos das políticas de desenvolvimento econômico, social e cultural e de proteção ambiental’ (FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. *Curso de Direito Ambiental Brasileiro*. 4. ed. São Paulo: Saraiva: 2003, p. 25)” .

Com fundamento nos princípios constitucionais do meio ambiente ecologicamente equilibrado, da proteção à saúde humana, do

desenvolvimento sustentável e da equidade intergeracional, este Supremo Tribunal declarou válida proibição à importação de pneus usados ou remodelados (Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 101 /DF, de minha relatoria, DJ 4.6.2012):

*“(...) a) os elementos que compõem o pneu, dando-lhe durabilidade, é responsável pela demora na sua decomposição quando descartado em aterros; b) a dificuldade de seu armazenamento impele a sua queima, o que libera substâncias tóxicas e cancerígenas no ar; c) quando compactados inteiros, os pneus tendem a voltar à sua forma original e retornam à superfície, ocupando espaços que são escassos e de grande valia, em especial nas grandes cidades; d) pneus inservíveis e descartados a céu aberto são criadouros de insetos e outros transmissores de doenças; e) o alto índice calorífico dos pneus, interessante para as indústrias cimenteiras, quando queimados a céu aberto se tornam focos de incêndio difíceis de extinguir, podendo durar dias, meses e até anos; f) o Brasil produz pneus usados em quantitativo suficiente para abastecer as fábricas de remoldagem de pneus, do que decorre não faltar matéria-prima a impedir a atividade econômica”.*

São, ainda, precedentes deste Supremo Tribunal sobre tutela do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, por exemplo:

*“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUCIONAL E AMBIENTAL. FEDERALISMO E RESPEITO ÀS REGRAS DE DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIA LEGISLATIVA. IMPOSSIBILIDADE DE NORMA ESTADUAL AUTORIZAR EDIFICAÇÃO POR PARTICULARES EM ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE – APP, COM FINALIDADE EXCLUSIVAMENTE RECREATIVA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL. 1. A competência legislativa concorrente cria o denominado “condomínio legislativo” entre a União e os Estados-Membros, cabendo à primeira a edição de normas gerais sobre as matérias elencadas no art. 24 da Constituição Federal; e aos segundos o exercício da competência complementar – quando já existente norma geral a disciplinar determinada matéria (CF, art. 24, § 2º) – e da competência legislativa plena (supletiva) – quando inexistente norma federal a estabelecer normatização de caráter geral (CF, art. 24, § 3º). 2. Inconstitucionalidade formal de norma estadual que, de caráter pleno e geral, permite a edificação particular com finalidade unicamente recreativa em áreas de preservação permanente – APP; apesar da existência de legislação federal regente da matéria (Código*

Florestal) em sentido contrário. 3. Inconstitucionalidade material presente em face do excesso e abuso estabelecidos pela legislação estadual ao relativizar a proteção constitucional ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, cujo titular é a coletividade, em face do direito de lazer individual. Desproporcionalidade da legislação estadual impugnada. 4. Ação direta julgada procedente” (Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.988/TO, Relator o Ministro Alexandre de Moraes, DJ 5.10.2018).

“MEIO AMBIENTE - DIREITO À PRESERVAÇÃO DE SUA INTEGRIDADE (CF, ART. 225) - PRERROGATIVA QUALIFICADA POR SEU CARÁTER DE METAINDIVIDUALIDADE - DIREITO DE TERCEIRA GERAÇÃO (OU DE NOVÍSSIMA DIMENSÃO) QUE CONSAGRA O POSTULADO DA SOLIDARIEDADE - NECESSIDADE DE IMPEDIR QUE A TRANSGRESSÃO A ESSE DIREITO FAÇA IRROMPER, NO SEIO DA COLETIVIDADE, CONFLITOS INTERGENERACIONAIS - ESPAÇOS TERRITORIAIS ESPECIALMENTE PROTEGIDOS (CF, ART. 225, § 1º, III) - ALTERAÇÃO E SUPRESSÃO DO REGIME JURÍDICO A ELES PERTINENTE - MEDIDAS SUJEITAS AO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA RESERVA DE LEI - SUPRESSÃO DE VEGETAÇÃO EM ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE - POSSIBILIDADE DE A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, CUMPRIDAS AS EXIGÊNCIAS LEGAIS, AUTORIZAR, LICENCIAR OU PERMITIR OBRAS E/OU ATIVIDADES NOS ESPAÇOS TERRITORIAIS PROTEGIDOS, DESDE QUE RESPEITADA, QUANTO A ESTES, A INTEGRIDADE DOS ATRIBUTOS JUSTIFICADORES DO REGIME DE PROTEÇÃO ESPECIAL - RELAÇÕES ENTRE ECONOMIA (CF, ART. 3º, II, C/C O ART. 170, VI) E ECOLOGIA (CF, ART. 225) - COLISÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS - CRITÉRIOS DE SUPERAÇÃO DESSE ESTADO DE TENSÃO ENTRE VALORES CONSTITUCIONAIS RELEVANTES - OS DIREITOS BÁSICOS DA PESSOA HUMANA E AS SUCESSIVAS GERAÇÕES (FASES OU DIMENSÕES) DE DIREITOS (RTJ 164/158, 160-161) - A QUESTÃO DA PRECEDÊNCIA DO DIREITO À PRESERVAÇÃO DO MEIO AMBIENTE: UMA LIMITAÇÃO CONSTITUCIONAL EXPLÍCITA À ATIVIDADE ECONÔMICA (CF, ART. 170, VI) - DECISÃO NÃO REFERENDADA - CONSEQUENTE INDEFERIMENTO DO PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR. A PRESERVAÇÃO DA INTEGRIDADE DO MEIO AMBIENTE: EXPRESSÃO CONSTITUCIONAL DE UM DIREITO FUNDAMENTAL QUE ASSISTE À GENERALIDADE DAS PESSOAS. - Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Trata-se de um típico direito de terceira geração (ou de novíssima dimensão), que assiste a todo o gênero humano (RTJ 158 /205-206). Incumbe, ao Estado e à própria coletividade, a especial obrigação de defender e preservar, em benefício das presentes e

futuras gerações, esse direito de titularidade coletiva e de caráter transindividual (RTJ 164/158-161). O adimplemento desse encargo, que é irrenunciável, representa a garantia de que não se instaurarão, no seio da coletividade, os graves conflitos intergeracionais marcados pelo desrespeito ao dever de solidariedade, que a todos se impõe, na proteção desse bem essencial de uso comum das pessoas em geral.

*Doutrina. A ATIVIDADE ECONÔMICA NÃO PODE SER EXERCIDA EM DESARMONIA COM OS PRINCÍPIOS DESTINADOS A TORNAR EFETIVA A PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE. - A incolumidade do meio ambiente não pode ser comprometida por interesses empresariais nem ficar dependente de motivações de índole meramente econômica, ainda mais se se tiver presente que a atividade econômica, considerada a disciplina constitucional que a rege, está subordinada, dentre outros princípios gerais, àquele que privilegia a "defesa do meio ambiente" (CF, art. 170, VI), que traduz conceito amplo e abrangente das noções de meio ambiente natural, de meio ambiente cultural, de meio ambiente artificial (espaço urbano) e de meio ambiente laboral.*

*Doutrina. Os instrumentos jurídicos de caráter legal e de natureza constitucional objetivam viabilizar a tutela efetiva do meio ambiente, para que não se alterem as propriedades e os atributos que lhe são inerentes, o que provocaria inaceitável comprometimento da saúde, segurança, cultura, trabalho e bem-estar da população, além de causar graves danos ecológicos ao patrimônio ambiental, considerado este em seu aspecto físico ou natural.*

*QUESTÃO DO DESENVOLVIMENTO NACIONAL (CF, ART. 3º, II) E A NECESSIDADE DE PRESERVAÇÃO DA INTEGRIDADE DO MEIO AMBIENTE (CF, ART. 225): O PRINCÍPIO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL COMO FATOR DE OBTENÇÃO DO JUSTO EQUILÍBRIO ENTRE AS EXIGÊNCIAS DA ECONOMIA E AS DA ECOLOGIA. - O princípio do desenvolvimento sustentável, além de impregnado de caráter eminentemente constitucional, encontra suporte legitimador em compromissos internacionais assumidos pelo Estado brasileiro e representa fator de obtenção do justo equilíbrio entre as exigências da economia e as da ecologia, subordinada, no entanto, a invocação desse postulado, quando ocorrente situação de conflito entre valores constitucionais relevantes, a uma condição inafastável, cuja observância não comprometa nem esvazie o conteúdo essencial de um dos mais significativos direitos fundamentais: o direito à preservação do meio ambiente, que traduz bem de uso comum da generalidade das pessoas, a ser resguardado em favor das presentes e futuras gerações.*

*O ART. 4º DO CÓDIGO FLORESTAL E A MEDIDA PROVISÓRIA Nº 2.166-67/2001: UM AVANÇO EXPRESSIVO NA TUTELA DAS ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. - A Medida Provisória nº 2.166-67, de 24/08/2001, na parte em que introduziu significativas*

*alterações no art. 4º do Código Florestal, longe de comprometer os valores constitucionais consagrados no art. 225 da Lei Fundamental, estabeleceu, ao contrário, mecanismos que permitem um real controle, pelo Estado, das atividades desenvolvidas no âmbito das áreas de preservação permanente, em ordem a impedir ações predatórias e lesivas ao patrimônio ambiental, cuja situação de maior vulnerabilidade reclama proteção mais intensa, agora propiciada, de modo adequado e compatível com o texto constitucional, pelo diploma normativo em questão. - Somente a alteração e a supressão do regime jurídico pertinente aos espaços territoriais especialmente protegidos qualificam-se, por efeito da cláusula inscrita no art. 225, § 1º, III, da Constituição, como matérias sujeitas ao princípio da reserva legal. - É lícito ao Poder Público - qualquer que seja a dimensão institucional em que se posicione na estrutura federativa (União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios) - autorizar, licenciar ou permitir a execução de obras e/ou a realização de serviços no âmbito dos espaços territoriais especialmente protegidos, desde que, além de observadas as restrições, limitações e exigências abstratamente estabelecidas em lei, não resulte comprometida a integridade dos atributos que justificaram, quanto a tais territórios, a instituição de regime jurídico de proteção especial (CF, art. 225, § 1º, III)” (Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade/DF, Relator o Ministro Celso de Mello, DJ 3.2.2006).*

O princípio de proteção ao meio ambiente relaciona-se com o direito fundamental à saúde, pois a alteração no equilíbrio do ecossistema e o prejuízo ao desenvolvimento sustentável afetam o ser humano.

No voto proferido na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.066/DF, a Ministra Rosa Weber assentou:

*“(...) a cláusula constitucional geral da proteção à saúde constrange e ampara o legislador – Federal, Estadual, Distrital e Municipal – ao excluir previamente certos arranjos normativos, com ela incompatíveis, do leque de escolhas políticas possíveis, ao mesmo tempo em que cria uma esfera de legitimação para determinadas intervenções político-normativas que, democraticamente legitimadas, traduzem inferências autorizadas pelo preceito constitucional. (...) do arranjo constitucional pode ser inferida, ainda, a legitimidade do estabelecimento de proteções voltadas especialmente à saúde de grupos vulneráveis específicos, como crianças e adolescentes, idosos, povos indígenas e, mais diretamente relacionado ao caso em exame,*

*trabalhadores de determinado setor industrial, expostos a agentes nocivos. Mais do que uma orientação, tais comandos encerram verdadeiro dever, endereçado aos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, de agir positivamente quanto à regulação da utilização, na indústria, de matérias-primas comprovadamente nocivas à saúde humana. A proteção da saúde, adequadamente considerada como norma principiológica, consiste em proposição objetiva, deontológica e teleológica” (DJ 7.3.2018).*

O Brasil é signatário da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 10.12.1948, em cujo art. 25 se prevê o direito de toda pessoa *“a um nível de vida suficiente para lhe assegurar e à sua família a saúde e o bem-estar”*. Quarenta anos após a assinatura da Declaração Universal, o constituinte de 1988 erigiu a proteção à saúde como direito de todos, corolário do direito à vida digna:

*“Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação”*.

Na Constituição da República a saúde também se faz presente no título sobre os direitos e as garantias fundamentais, no capítulo dos direitos sociais:

*“Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”*.

O direito à saúde abrange o bem-estar físico, mental e social, *“e não consiste apenas na ausência de doença ou de enfermidade”*, como se tem no preâmbulo da Constituição da Organização Mundial da Saúde – OMS. Ingo Wolfgang Sarlet leciona que, *“para além da vinculação com o direito à vida, o direito à saúde (aqui considerado num sentido amplo) encontra-se umbilicalmente atrelado à proteção da integridade física (corporal e psicológica) do ser humano, igualmente posições jurídicas de fundamentalidade indiscutível”* ( *A Eficácia dos Direitos Fundamentais* . 5. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005, p. 326).

### Riscos da pulverização de agrotóxicos

11. Estudos científicos apontam os riscos dos agrotóxicos para saúde humana e para o meio ambiente (e-docs. 27-44). Maria Leonor Paes Cavalcanti Ferreira sintetiza alguns dos efeitos adversos dos pesticidas, destacando o problema da “deriva técnica” decorrente da pulverização aérea de agrotóxicos:

*“(…) Já em 1991, Pimentel apresentava estudo demonstrando que menos de 0,1% dos pesticidas aplicados nas culturas atingem as pragas-alvo e que, portanto, uma grande quantidade desses produtos é perdida durante o processo de aplicação – causando efeitos adversos para a saúde humana e para a biota benéfica, e contaminando o solo, a água e a atmosfera do ecossistema. O autor exemplifica tal assertiva, destacando que a deriva decorrente da aplicação aérea de agrotóxicos já atingiu uma distância de 32 quilômetros da área-alvo.*

*Recentemente, a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) apresentou estudos que comprovam a alta periculosidade da pulverização aérea. Segundo a empresa, normalmente ocorre uma “deriva técnica”, de maneira que os atuais equipamentos de pulverização – mesmo com calibração, temperatura e ventos ideais – deixam 32% dos agrotóxicos pulverizados retidos nas plantas; outros 49% vão para o solo e 19% vão pelo ar para outras áreas circunvizinhas da aplicação .*

*A problemática envolvendo a pulverização aérea é razão não apenas de conflitos judiciais e de discussões acerca da necessidade de alterações na legislação brasileira, mas também de conflitos entre diferentes países.*

*Nesse sentido, há o exemplo do caso envolvendo o Equador e a Colômbia. Trata-se de demanda interposta pelo Equador em face da Colômbia, em virtude de alegada pulverização aérea de herbicidas realizada pela Colômbia na região de fronteira, causando danos à população equatoriana, bem como ao meio ambiente. O caso ainda se encontra pendente de julgamento, lembrando que o Equador opõe-se à exportação e ao consumo de drogas ilícitas, mas salientou que as questões levadas à Corte referem-se exclusivamente aos métodos e lugares escolhidos pela Colômbia para suas atividades de erradicação das plantações ilícitas de folhas de coca e papoula e aos efeitos prejudiciais dessas atividades no Equador.*

*Além desse caso, convém registrar também que chegou para análise do Tribunal Centro-Americano de Água um conflito oriundo da pulverização aérea de agrotóxicos na cultura de banana na Província de Limón, localizada na Costa Rica. Quando da análise do caso, julgado em 2004, o tribunal em questão recomendou que a*

indústria bananeira suspendesse no longo prazo a pulverização aérea de agrotóxicos, insistindo em investigações e projetos que alterassem os métodos agrícolas.

Além dos danos oriundos da pulverização aérea de agrotóxicos, deve-se mencionar que as pragas agrícolas possuem capacidade de desenvolver resistência aos agrotóxicos aplicados, que, dessa forma, perdem gradativamente sua eficácia, levando os agricultores a aumentar as doses aplicadas e/ou recorrer a novos produtos. O desequilíbrio ambiental ocasionado por esses produtos também leva ao surgimento de novas pragas e, assim, insetos ou plantas que antes não provocavam danos às lavouras passam a se comportar como invasoras e a atacar as plantações. A respeito do tema, Nodari ensina que, embora seja justificado que agrotóxicos sejam utilizados para combater pragas ou doenças em plantas e animais, o que se verificou foi a evolução da resistência em mais de centenas de espécies de insetos, fungos, bactérias e plantas aos agrotóxicos.

No que se refere especificamente aos riscos para a saúde humana, o Instituto Nacional do Câncer (INCA), por exemplo, já alertou a sociedade brasileira para o fato de que, considerando o potencial cancerígeno (em longo prazo) e intoxicante (em curto prazo) , a atitude mais adequada é não utilizar agrotóxicos. Destacou ainda que proteções individuais ou barreiras locais não impedem que a substância atinja lençóis freáticos e atue em áreas muito distantes da original. Segundo o INCA, as medidas de controle são “paliativos que devem ser adotados em um período determinado, tendo em conta que uma política maior de proibição do uso e [de] estímulo a culturas livres de agrotóxico precisa ser implantada nas regiões”.

Esse alerta do INCA reveste-se ainda de mais importância na medida em que, nos últimos anos, a emergência de um novo tipo de risco decorrente dos agrotóxicos – a desregulação endócrina – fez intensificar o debate sobre a necessidade de proteger a saúde e o meio ambiente. Os desreguladores endócrinos são:

(...) substâncias (incluindo vários pesticidas) suspeitas de interferirem com os sistemas endócrinos dos seres humanos e dos animais selvagens e que podem causar efeitos nocivos para a saúde tais como cancro, alterações comportamentais e anomalias reprodutivas, mesmo que a exposição não exceda doses extremamente baixas.

Assim, além do já conhecido risco de intoxicação, há também outros efeitos adversos decorrentes dos agrotóxicos, os quais antes não eram sequer imaginados.

Segundo a Organização Internacional do Trabalho (OIT), estima-se que os agrotóxicos causem anualmente 70 mil intoxicações agudas e crônicas que evoluem para óbito e um número muito maior de doenças agudas e crônicas não fatais.

*Com relação à intoxicação, esta pode se dar por exposição direta ou indireta. A direta é aquela que incide sobre os operários da indústria de agrotóxicos e os operadores que os utilizam; a indireta é aquela que, por sua vez, atinge os consumidores e as pessoas que se encontram nas proximidades de onde o pesticida é aplicado. (...)*

*A Organização Mundial da Saúde (OMS), por sua vez, já alertou para o fato de que os fetos, bebês e crianças são mais suscetíveis aos pesticidas do que os adultos porque seus corpos ainda estão em desenvolvimento e porque sua dieta e seus padrões de comportamento especiais muitas vezes resultam em uma maior exposição a esses produtos.*

*A respeito do tema, convém mencionar que no Brasil há registro de contaminação de leite materno por agrotóxicos. Nesse sentido, foi realizada uma pesquisa com 62 nutrizes da cidade de Lucas do Rio Verde, em Mato Grosso, e se verificou que em todas as amostras existia pelo menos um tipo de agrotóxico analisado. Confirma-se, portanto, que os riscos decorrentes dos agrotóxicos estão, inclusive, ameaçando a vida daqueles que acabaram de nascer e que são mais vulneráveis.*

*Além disso, há diversos outros estudos científicos que apontam para a gravidade dos riscos dessas substâncias. Recentemente, um estudo realizado na Califórnia apresentou evidências de uma associação entre o câncer de próstata e a exposição a pesticidas em ambientes com essas substâncias e em casas ao redor de áreas intensivamente agrícolas. A associação aparece especificamente para compostos com um papel biológico plausível na carcinogênese da próstata.*

*Outro estudo, também recente, confirma a associação entre o diabetes tipo 2 e a exposição de adultos a pesticidas organoclorados em uma população urbana geral.” (FERREIRA, Maria Leonor Paes Cavalcanti. A pulverização aérea de agrotóxicos no Brasil: cenário atual e desafios . R. Dir. sanit., São Paulo v.15 n.3, p. 18-45, nov. 2014 /fev. 2015, juntado no e-doc. 28 – grifos nossos).*

A Associação Brasileira de Saúde Coletiva – Abrasco realizou um esforço de sistematização de dados que apresentam os efeitos da exposição aos agrotóxicos na saúde humana pelo *Dossiê ABRASCO – Um alerta sobre os impactos dos agrotóxicos na saúde* (2015). No documento se afirma que *“um terço dos alimentos consumidos cotidianamente pelos brasileiros está contaminado pelos agrotóxicos, segundo análise de amostras coletadas em todas os 26 estados do Brasil, realizada pelo Programa de Análise de Resíduos de Agrotóxicos em Alimentos (PARA) da Anvisa (2011)”*.

Estudos realizados no Ceará, na Chapada do Apodi, apontam os efeitos adversos à saúde da população local pela pulverização de agrotóxicos e a contaminação da água:

*“No estado do Ceará, o “Estudo epidemiológico da população da região do Baixo Jaguaribe exposta à contaminação ambiental em área de uso de agrotóxicos” abordou dimensões da saúde dos trabalhadores e de saúde ambiental impactadas pelo processo de desterritorialização induzido pela modernização agrícola (RIGOTTO, 2011a). No estudo, verificou-se que, a exemplo do que vem ocorrendo no país, o consumo de agrotóxicos no estado tem se intensificado: aumento das vendas em cerca de 100%, passando de 1.649 toneladas de produtos comerciais de todas as classes em 2005, para 3.284 toneladas em 2009. Já em relação aos IAs, o acréscimo no mesmo período é de 963,3%, passando de 674 toneladas em 2005 para 6.493 toneladas em 2009 (MARINHO, 2010).*

*No que diz respeito à contaminação de alimentos, o estudo investigou a contaminação da água para consumo humano, com base nas preocupações manifestadas pelas comunidades da Chapada do Apodi, nos municípios de Limoeiro do Norte e Quixeré. Tais comunidades são abastecidas pelo Serviço Autônomo de Água e Esgoto (SAAE), que procede à desinfecção da água que percorre os canais do Perímetro Irrigado Jaguaribe-Apodi utilizando pastilhas de cloro. Essa água pode ser contaminada pelos agrotóxicos nas diferentes formas de sua pulverização e de descarte de embalagens. Entre aquelas se ressalta a pulverização aérea, adotada no cultivo da banana, e realizada de seis a oito vezes por ano, em áreas de cerca de 2.950 hectares, utilizando fungicidas de classes toxicológicas 1 e 2 (extremamente tóxico e altamente tóxicos) e classe ambiental 2 (muito perigoso).*

*Nesses canais, nas caixas d’água do SAAE e em poços profundos foram colhidas 24 amostras de água (em triplicata), as quais foram analisadas pelo Laboratório do Núcleo Interdisciplinar de Estudos Ambientais Avançados da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), com a técnica de cromatografia líquida acoplada a espectrometria de massas com ionização electrospray (LC-MS). O equipamento é um cromatógrafo ESI-MS modelo LCQ-FLEET da Thermo Scientific. Os resultados mostraram a presença de agrotóxicos em todas as amostras, sendo importante destacar a presença de pelo menos três e até dez IAs diferentes em cada amostra, o que caracteriza a poliexposição (quadro 1.4).*

*Ressalte-se que vários princípios ativos identificados nas amostras de água foram ou estão sendo reavaliados neste momento pela Anvisa, com vista à proibição ou restrição, como o glifosato, a abamectina, o carbofurano, o endosulfan e o fosmete. (...)*

*Nos 2.950 hectares destinados ao cultivo da banana, tem-se, aproximadamente, o lançamento de 73.750 litros de calda tóxica a cada pulverização. Como eram realizadas no mínimo seis pulverizações durante a quadra chuvosa, estima-se um lançamento anual de 442.500 litros de calda tóxica no meio ambiente (MARINHO; CARNEIRO; ALMEIDA, 2011). O quadro 2.5 demonstra a classificação toxicológica e ambiental dos ingredientes ativos utilizados na pulverização aérea.*

*Ressalta-se a inoperância e deficiência das instituições públicas responsáveis por, no uso de suas atribuições legais, garantir o cumprimento das leis e normas que dizem respeito ao “uso seguro” dos agrotóxicos na região. Exemplo disso é o descumprimento da Instrução Normativa n. 2, de 3 de janeiro de 2008, estabelecida pelo MAPA, que define a distância mínima de quinhentos metros de povoações, cidades, vilas e bairros para a prática da pulverização aérea. A figura 2.9 evidencia a proximidade entre as residências e as áreas de cultivo de banana, caracterizando uma situação de contiguidade. (...)*

*O lançamento dos agrotóxicos por via aérea atinge comunidades fora das áreas de plantação e é responsável pelas frequentes queixas relacionadas aos incômodos de saúde logo após a aplicação, mesmo quando são seguidas as regras da aviação para esse fim. Os principais sintomas percebidos são “característicos da exposição a venenos, principalmente cefaleias, vômitos, náuseas e alergias, além de relatos sobre a morte de animais sempre que a ‘chuva de venenos’ acontece” (MARINHO; CARNEIRO; ALMEIDA, 2011, p. 170). (...)*

*O problema da pulverização aérea torna-se ainda mais grave devido à grande quantidade de veneno que penetra no ambiente por diferentes vias. Mesmo em condições ideais e como total controle sobre fatores como temperatura, calibração e ventos, normalmente ocorre uma “deriva técnica”. Segundo a autora, apenas 32% dos agrotóxicos pulverizados permanecem nas plantas. O restante vai para o solo (49%) ou para áreas circunvizinhas através do ar (19%) (RIGOTTO, 2013)” (fls. 71; 155-156 e-doc. 37 – grifos nossos) .*

*O estudo “ considera a contaminação por agrotóxicos da água disponibilizada para consumo humano e das águas subterrâneas, o lançamento de cerca de 4.425.000 litros pela pulverização aérea de calda contendo venenos extremamente tóxicos e altamente persistentes no ambiente do entorno de comunidades da Chapada do Apodi/CE e a*

*exposição diária de trabalhadores do agronegócio a elevados volumes de caldas tóxicas, que inclusive já resultou em pelo menos um óbito e na identificação de alterações na função hepática de significativo contingente de trabalhadores examinados. Constatou-se que os agricultores no Ceará têm até seis vezes mais câncer do que os não agricultores, em pelo menos 15 das 23 localizações anatômicas estudadas. Além disso, a taxa de mortalidade por neoplasias foi 38% maior (IC95%=1,09-1,73) nos municípios de estudo*” .

12. No mesmo sentido das normas constitucionais e legais adotadas no Brasil, o Parlamento Europeu e o Conselho da União Europeia editaram a Diretiva 2009/128, de 21 de outubro de 2009, que trata da utilização sustentável dos pesticidas. Ali se estabelece, como norma, a proibição da pulverização de agrotóxicos e restrições a sua utilização em determinadas áreas:

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

*(15) O meio aquático é especialmente sensível aos pesticidas. É, portanto, necessário prestar particular atenção para evitar a poluição das águas de superfície e das águas subterrâneas através de medidas apropriadas, como o estabelecimento de zonas-tampão e de salvaguarda ou a plantação de sebes ao longo das águas de superfície para reduzir a exposição das massas de água devido ao arrastamento da pulverização, drenagem e escurrimto. As dimensões das zonas-tampão dependerão, nomeadamente, das características do solo, das propriedades dos pesticidas e das características agrícolas das áreas em causa. A utilização de pesticidas em zonas de captação de água destinada ao consumo humano, em vias de transporte ou ao longo dessas vias, como linhas de caminho-de-ferro, ou em superfícies impermeáveis ou muito permeáveis, pode agravar o risco de poluição do meio aquático. A utilização de pesticidas nessas zonas deverá, portanto, ser reduzida o mais possível ou, se tal for apropriado, não deverá ser efectuada.*

*(16) A utilização de pesticidas pode ser especialmente perigosa em zonas muito sensíveis, como os sítios Natura 2000, protegidos pelas Directivas 79/409/CEE e 92/43/CEE. Noutros locais, como parques e*

*jardins públicos, campos desportivos e recreativos, recintos escolares, parques infantis, e na proximidade de estabelecimentos de saúde pública, o risco de exposição a pesticidas é elevado. Nestes locais, a utilização de pesticidas deverá ser minimizada ou proibida. Quando forem utilizados pesticidas, deverão ser estabelecidas as medidas adequadas de gestão dos riscos, devendo ponderar-se em primeiro lugar a utilização de pesticidas de baixo risco, a par de medidas de controlo biológico. (...)" (e-doc. 34 – grifos nossos).*

Conforme a Nota Informativa, a Organização para Cooperação Económica e Desenvolvimento – OCDE coordenou pesquisa em 2012 abrangendo Austrália, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Alemanha, Irlanda, Japão, México, Países Baixos, Noruega, Nova Zelândia, Eslovênia, Suécia, Suíça, Reino Unido e Estados Unidos, pela qual se concluiu que “ a maior parte desses países possui normas restritivas à aplicação de agrotóxicos nas proximidades de residências, incluindo medidas de gestão de risco [e] na Holanda e Eslovênia a pulverização aérea de agrotóxicos foi proibida. Em 2014, a França também banuiu a pulverização aérea de agrotóxicos para algumas culturas e pretende fazê-lo completamente até 2020 ”.

13. O desequilíbrio ecológico pelo uso excessivo de agrotóxicos também é atestado cientificamente:

*“A presença e a persistência dos agrotóxicos no meio ambiente variam em função de diversos condicionantes: eles podem ser encontrados em diferentes compartimentos ambientais por tempos variados. No ar, tal presença e persistência são originárias de procedimentos de aplicação na pulverização em forma de aerossóis. No solo, decorrem do derramamento ou do descarte inadequado, que por percolação podem atingir o lençol freático, e por carreamento das águas de chuva ou pela utilização em campanhas de saúde pública podem atingir as águas superficiais (KOMATZU; VAZ, 2004).*

*O desequilíbrio ecológico ocasionado pelos agrotóxicos acarreta problemas à própria agricultura, agravando a proliferação de pragas e doenças, com consequente maior uso de produtos e/ou de substâncias com maior toxicidade (PASCHOAL, 1979).*

*Os principais tipos de interação entre agrotóxicos e meio ambiente se dão por adsorção, absorção, retenção, biodegradação, degradação físico-química, dissolução, precipitação, lixiviação, escoamento superficial, volatilização e sorção (GHISELLI; JARDIM, 2007).*

*O transporte atmosférico também pode ocorrer por volatilização dos compostos aplicados nos cultivos e pela formação de poeira do solo contaminado (ROCH; COOPER, 1991). O agrotóxico pulverizado*

pode ser carregado pelos ventos, com maior intensidade no caso daqueles pulverizados por aviões, promovendo a exposição de agricultores locais e de populações distantes do local de aplicação. A volatilização é um dos principais fatores de dissipação do agrotóxico no solo e para a atmosfera, e depende, além da pressão de vapor, das propriedades do solo e do clima (GHISELLI; JARDIM, 2007), ao passo que os decorrentes da aplicação com aeronaves são carregados pelos ventos, inclusive se precipitando sobre as cidades e vilas rurais junto com a água das chuvas, como vimos na Parte 1 deste dossiê.

Durante o período em que permanecem no meio ambiente, os agrotóxicos podem sofrer transformações, isto é, mudanças na sua estrutura molecular. Tais transformações podem ser mediadas pela luz, pela temperatura, por reações químicas (hidrólise, oxidação, descarboxilação) ou por outros agentes biológicos (biodegradação). Quanto maior a quantidade dos agrotóxicos, menor a quantidade de microrganismos e menor será o poder de biodegradação. Essa situação faz aumentar o tempo de persistência do agrotóxico no ambiente (EMBRAPA, 1997; GOSS, 1992).

A temperatura e as culturas também influenciam grandemente a persistência dos inseticidas (FREED, 1979; RUEGG, 1986; BATISTA, 1999).

O processo de degradação do solo provocado pelos agrotóxicos inicia-se com a esterilização – eliminação de flora e fauna –, que, associada aos processos erosivos, leva a maior demanda por aplicação de produtos químicos (BARRETO; RIBEIRO, 2008).

A deficiência de micronutrientes, ocasionada pela perda de atividade biológica no solo, afeta a qualidade das plantas, tornando-as suscetíveis às pragas. Tal suscetibilidade demanda doses cada vez maiores e/ou diversificadas de agrotóxicos, fechando assim o ciclo da contaminação do solo (ROMEIRO; ABRANTES, 1981).

Em saúde ambiental, é importante considerar diferentes tipos de indicadores biológicos para inferir efeitos na saúde de humanos. Dentre esses, destacam-se os indicadores (biomarcadores) de diferentes espécies da fauna silvestre, assim como os estudos experimentais.

Estudos realizados na fauna silvestre revelaram danos no sistema imunológico de diversas espécies provocados por exposição a agrotóxicos, corroborando achados obtidos em estudos experimentais e em humanos. Entre as espécies mais estudadas estão os peixes (BOWSER; FRENKEL; ZELIKOFF, 1994; DUNIER; SIWICKI, 1993; ZEEMAN, 1986; ARKOOSH; STEIN; CASILLAS, 1994; RAO, 1990; SIWICKI et al., 1990), as aves (GRASMAN, 1995; GRASMAN; SCANLON; FOX, 1994), as baleias (DE GUISE et al., 1995; AGUILAR; RAGA, 1993), os golfinhos (LAHVIS et al., 1993) e as focas.

*A redução das populações de polinizadores em decorrência dos agrotóxicos é motivo de preocupação, a exemplo das abelhas. Estima-se que aproximadamente 73% das espécies vegetais cultivadas no mundo sejam polinizadas por alguma espécie de abelha. Esses insetos são importantes na polinização de muitas culturas agrícolas comerciais, tais como melão, maracujá, laranja, caju, alfafa e café (FREITAS; IMPERATRIZ-FONSECA, 2005; IMPERATRIZ-FONSECA et al., 2005).*

*Polinizadores também são importantes para a soja, pois, apesar dessa planta ser autofecundante, a polinização mediada por insetos é utilizada como estratégia de melhoramento com vista a aumentos na produção (ORTIZ-PEREZ et al., 2007). (...)*

*A maior parte dos agrotóxicos utilizados acaba atingindo o solo e as águas, principalmente pela deriva na aplicação para controle de ervas invasoras, pela lavagem das folhas tratadas, pela lixiviação, pela erosão, pela aplicação direta em águas para controle de vetores de doenças, pelos resíduos de embalagens vazias, pela lavagem de equipamentos de aplicação e por efluentes de indústrias de agrotóxicos. Ressalta-se a importância da conservação da diversidade de microrganismos do solo, pelo papel que desempenham no funcionamento dos ecossistemas (atividades microbianas de decomposição, degradação e desintoxicação de muitos contaminantes ambientais) (FERREIRA, 2006).*

*A Embrapa realizou análise de risco de contaminação de águas superficiais e subterrâneas em função de características dos agrotóxicos aplicados em manga e uva, na região do Vale do Rio São Francisco, no período de 1997 a 2001. Em uma primeira análise, o risco foi avaliado em função das características próprias dos agrotóxicos utilizados na região. Considerando-se as características do clima e do solo da região do submédio do rio São Francisco e por se tratar de área irrigada, os riscos de contaminação de águas superficiais e subterrâneas não podem ser desprezados. Soma-se a esse fator de risco o fato de que os solos da região são predominantemente arenosos, com limitações para o uso agrícola, em função da escassez de água e com probabilidade de ocorrência de fendilamentos e ressecamentos” (Dossiê ABRASCO – Um alerta sobre os impactos dos agrotóxicos na saúde (2015). E-doc. 38, fl. 134-137).*

#### *Da alegada inconstitucionalidade formal*

**14.** No caso dos autos, argui-se a inconstitucionalidade formal das normas questionadas, ao argumento de não poder o ente estadual dispor sobre a matéria.

A análise passa pelo exame da matéria e sua inclusão, ou não, naquelas conferidas, constitucionalmente, ao espaço autonômico de atuação dos entes federados.

Anote-se que a vedação à pulverização aérea de agrotóxicos é matéria afeta à saúde e ao meio ambiente.

15. O tema da repartição de competências compõe o núcleo fundamental da formulação constitucional federativa. A repartição de competências é o coração da federação, porque é nela que se põe a configuração da autonomia conferida a cada qual dos entes estatais.

Para José Afonso da Silva, *“a repartição de competências entre a União e os Estados-membros constitui o fulcro do Estado Federal, e dá origem a uma estrutura estatal complexa, que apresenta, a um tempo, aspectos unitário e federativo”* (SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional positivo*. 37. ed. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 102-103).

Sustenta aquele autor que *“a Constituição de 1988 estruturou um sistema que combina competências exclusivas, privativas e principiológicas com competências comuns e concorrentes, buscando reconstruir o sistema federativo segundo critérios de equilíbrio ditados pela experiência histórica”* (SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional positivo*. 37. ed. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 481).

No art. 23 da Constituição da República, realizou-se repartição horizontal de competências administrativas, atribuindo competências materiais comuns à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios. Dentre essas competências comuns estão as de cuidar da saúde e de proteger o meio ambiente:

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

*II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;*

*(...)*

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

Em matéria de saúde e proteção ambiental, a competência comum está referenciada nas disposições dos arts. 196 e 225 da Constituição da República. No primeiro, estabeleceu-se a saúde como “*direito de todos*” e “*dever do Estado*”. Pelo segundo, assegurou-se o direito de todos ao meio ambiente equilibrado, inclusive às futuras gerações, impondo ao Poder Público e à coletividade o dever de preservá-lo.

16. No art. 24 da Constituição se estabeleceu repartição vertical de competências legislativas, conferindo competências concorrentes à União, responsável pela edição de normas gerais, e aos Estados e ao Distrito Federal, aos quais cabe complementar a legislação nacional.

A proteção do meio ambiente e defesa da saúde são matérias de competência concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal:

*“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; (...)*”.

Assim, embora a competência administrativa para cuidar da saúde e do meio ambiente seja comum aos entes estatais, há de ser exercida em consonância com as normas gerais editadas pela União sobre a matéria. É o que assinala, por exemplo, Fernanda Dias Menezes de Almeida:

*“(...) a execução da maior parte das tarefas comuns pressupõe, leis fruto de competência legislativa concorrente prevista no art. 24, em que cabe à União editar as normas gerais e às demais esferas a legislação suplementar (...). Isto quando a competência material não tiver de se exercer baseada em lei federal emanada pela União no uso de sua competência legislativa privativa, em que o poder central estabelece normas gerais e específicas. O que permite concluir que a coordenação entre os entes federados, para o exercício das competências materiais comuns, fica sob o comando da legislação federal” (ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. Comentário ao art.*

23, parágrafo único. 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).

17. A competência da União para editar normas gerais em matéria de saúde e proteção ao meio ambiente não pode servir de pretexto para que a competência dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios seja reduzida ou suprimida pela legislação nacional.

A jurisprudência deste Supremo Tribunal é firme quanto ao reconhecimento da competência concorrente dos entes federados nas hipóteses previstas no art. 24 da Constituição da República:

*“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA. LEI 1.179/94, DO ESTADO DE SANTA CATARINA, QUE DISPÕE SOBRE BENEFICIAMENTO DE LEITE DE CABRA. COMPETÊNCIA CONCORRENTE PARA LEGISLAR SOBRE DEFESA E PROTEÇÃO DA SAÚDE. ART. 24, XII, §§ 1º E 2º, DA CONSTITUIÇÃO. I. A competência dos Estados para legislar sobre a proteção e defesa da saúde é concorrente à União e, nesse âmbito, a União deve limitar-se a editar normas gerais, conforme o artigo 24, XII, §§ 1º e 2º, da Constituição Federal. II. Não usurpa competência da União lei estadual que dispõe sobre o beneficiamento de leite de cabra em condições artesanais. III. Ação direta julgada improcedente para declarar a constitucionalidade da Lei catarinense 1.179/94” (ADI n. 1.278, Relator o Ministro Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, julgado em 16.5.2007, DJe 1º.6.2007).*

*“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 12.385 /2002, DO ESTADO DE SANTA CATARINA QUE CRIA O PROGRAMA DE ASSISTÊNCIA ÀS PESSOAS PORTADORAS DA DOENÇA CELÍACA E ALTERA AS ATRIBUIÇÕES DE SECRETARIAS ESTADUAIS. VÍCIO FORMAL. AÇÃO JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE. 1. Iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo estadual para legislar sobre a organização administrativa do Estado. Art. 61, § 1º, inc. II, alínea e, da Constituição da República. Princípio da simetria. Precedentes. 2. A natureza das disposições concernentes a incentivos fiscais e determinação para que os supermercados e hipermercados concentrem em um mesmo local ou gôndola todos os produtos alimentícios elaborados sem a utilização de glúten não interferem na função administrativa do Poder Executivo local. 3. A forma de apresentação dos produtos elaborados sem a utilização de glúten está relacionada com a competência concorrente do Estado para legislar sobre consumo, proteção e defesa*

da saúde. Art. 24, inc. V e XII, da Constituição da República. Precedentes. 4. Ação julgada parcialmente procedente” (ADI n. 2.730, minha relatoria, Tribunal Pleno, DJe 28.5.2010).

*“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 3.579 /2001 DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. SUBSTITUIÇÃO PROGRESSIVA DA PRODUÇÃO E DA COMERCIALIZAÇÃO DE PRODUTOS CONTENDO ASBESTO/AMIANTO. LEGITIMIDADE ATIVA AD CAUSAM. PERTINÊNCIA TEMÁTICA. ART. 103, IX, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. ALEGAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL POR USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA DA UNIÃO. INOCORRÊNCIA. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE. ART. 24, V, VI E XII, E §§ 1º A 4º, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. CONVENÇÕES NºS 139 E 162 DA OIT. CONVENÇÃO DE BASILEIA SOBRE O CONTROLE DE MOVIMENTOS TRANSFRONTEIRIÇOS DE RESÍDUOS PERIGOSOS E SEU DEPÓSITO. REGIMES PROTETIVOS DE DIREITOS FUNDAMENTAIS. INOBSERVÂNCIA. ART. 2º DA LEI Nº 9.055 /1995. PROTEÇÃO INSUFICIENTE. ARTS. 6º, 7º, XXII, 196 E 225 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL DA LEI FLUMINENSE Nº 3.579/2001. IMPROCEDÊNCIA. DECLARAÇÃO INCIDENTAL DE INCONSTITUCIONALIDADE DO ART. 2º DA LEI Nº 9.055/1995. EFEITO VINCULANTE E ERGA OMNES. 1. Legitimidade ativa ad causam da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Indústria - CNTI (art. 103, IX, da Constituição da República). Reconhecimento da pertinência temática com o objeto da demanda, em se tratando de confederação sindical representativa, em âmbito nacional, dos interesses dos trabalhadores atuantes em diversas etapas da cadeia produtiva do amianto. 2. Alegação de inconstitucionalidade formal por usurpação da competência da União. Competência legislativa concorrente (art. 24, V, VI e XII, e §§ 1º a 4º, da CF). A Lei nº 3.579 /2001, do Rio de Janeiro, que dispõe sobre a progressiva substituição da produção e do uso do asbesto/amianto no âmbito do Estado, veicula normas incidentes sobre produção e consumo, proteção do meio ambiente, controle da poluição e proteção e defesa da saúde, matérias a respeito das quais, a teor do art. 24, V, VI e XII, da CF, compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente. 3. No modelo federativo brasileiro, estabelecidas pela União as normas gerais para disciplinar a extração, a industrialização, a utilização, a comercialização e o transporte do amianto e dos produtos que o contêm, aos Estados compete, além da supressão de eventuais lacunas, a previsão de normas destinadas a complementar a norma geral e a atender as peculiaridades locais, respeitados os critérios da preponderância do interesse local, do esgotamento dos efeitos dentro dos respectivos limites territoriais e da*

vedação da proteção insuficiente. Ao assegurar nível mínimo de proteção a ser necessariamente observado em todos os Estados da Federação, a Lei nº 9.055/1995, na condição de norma geral, não se impõe como obstáculo à maximização dessa proteção pelos Estados, ausente eficácia preemptiva da sua atuação legislativa, no exercício da competência concorrente. A Lei nº 3.579/2001 do Estado do Rio de Janeiro não excede dos limites da competência concorrente suplementar dos Estados, consentânea a proibição progressiva nela encartada com a diretriz norteadora da Lei nº 9.055/1995 (norma geral), incorrente afronta ao art. 24, V, VI e XII, e §§ 2º, 3º e 4º, da CF.

4. Alegação de inconstitucionalidade formal dos arts. 7º e 8º da Lei nº 3.579/2001 do Estado do Rio de Janeiro por usurpação da competência privativa da União (arts. 21, XXIV, e 22, I e VIII, da CF). A despeito da nomenclatura, preceito normativo estadual definidor de limites de tolerância à exposição a fibras de amianto no ambiente de trabalho não expressa norma trabalhista em sentido estrito, e sim norma de proteção do meio ambiente (no que abrange o meio ambiente do trabalho), controle de poluição e proteção e defesa da saúde (art. 24, VIII e XII, da Lei Maior), incorrente ofensa aos arts. 21, XXIV, e 22, I, da Constituição da República. A disciplina da rotulagem de produto quando no território do Estado não configura legislação sobre comércio interestadual, incólume o art. 22, VIII, da CF.

5. Alegação de inconstitucionalidade formal do art. 7º, XII, XIII e XIV, da Lei nº 3.579/2001 do Estado do Rio de Janeiro, por vício de iniciativa (art. 84, II e VI, "a", da CF). Não se expõe ao controle de constitucionalidade em sede abstrata preceito normativo cujos efeitos já se exauriram.

6. À mesma conclusão de ausência de inconstitucionalidade formal conduz o entendimento de que inconstitucional, e em consequência nulo e ineficaz, o art. 2º da Lei nº 9.055/1995, a atrair por si só a incidência do art. 24, § 3º, da Lei Maior, segundo o qual "inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena". Afastada, também por esse fundamento, a invocada afronta ao art. 24, V, VI e XII, e §§ 1º a 4º, da CF.

7. Constitucionalidade material da Lei fluminense nº 3.579/2001. À luz do conhecimento científico acumulado sobre a extensão dos efeitos nocivos do amianto para a saúde e o meio ambiente e à evidência da ineficácia das medidas de controle nela contempladas, a tolerância ao uso do amianto crisotila, tal como positivada no art. 2º da Lei nº 9.055/1995, não protege adequada e suficientemente os direitos fundamentais à saúde e ao meio ambiente equilibrado (arts. 6º, 7º, XXII, 196, e 225 da CF), tampouco se alinha aos compromissos internacionais de caráter supralegal assumidos pelo Brasil e que moldaram o conteúdo desses direitos, especialmente as Convenções nºs 139 e 162 da OIT e a Convenção de Basileia. Inconstitucionalidade da proteção insuficiente. Validade das iniciativas legislativas relativas à sua regulação, em

*qualquer nível federativo, ainda que resultem no banimento de todo e qualquer uso do amianto. 8. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente, com declaração incidental de inconstitucionalidade do art. 2º da Lei nº 9.055/1995 a que se atribui efeitos vinculante e erga omnes ” (ADI n. 3.470, Relatora a Ministra Rosa Weber, Tribunal Pleno, DJe 1º.2.2019).*

**17.** Ao dispor sobre *“a pesquisa, a experimentação, a produção, a embalagem e rotulagem, o transporte, o armazenamento, a comercialização, a propaganda comercial, a utilização, a importação, a exportação, o destino final dos resíduos e embalagens, o registro, a classificação, o controle, a inspeção e a fiscalização de agrotóxicos”*, a Lei n. 7.802/1989 prevê:

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

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

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

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

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

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

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

*Art. 12. A União, através dos órgãos competentes, prestará o apoio necessário às ações de controle e fiscalização, à Unidade da Federação que não dispuser dos meios necessários”.*

O diploma é expresso ao preservar a competência legislativa dos Estados para regulamentar *“o uso, a produção, o consumo, o comércio e o armazenamento dos agrotóxicos”*, nos termos do que dispõe a Constituição da República.

No exercício da competência outorgada pelos arts. 23 e 24 da Constituição da República e em conformidade com o que se estabelece no art. 10 da Lei n. 7.802/1989, o Ceará editou a Lei n. 16.820, de 9.1.2019, na qual proíbe a pulverização aérea de pesticidas.

19. Não há óbice constitucional a que os Estados editem normas mais protetivas à saúde e ao meio ambiente quanto à utilização de agrotóxicos. A regulação nacional limita-se a traçar os parâmetros gerais quanto à matéria, estabelecendo atividades de coordenação e ações integradas.

Ao analisar as ações dos entes federados no combate à pandemia de coronavírus, por exemplo, este Supremo Tribunal considerou *“ausente de fundamento constitucional qualquer iniciativa do Poder Executivo federal que vise a desautorizar medidas sanitárias adotadas pelos Estados e Municípios com o propósito de intensificar ou ajustar o nível de proteção sanitária e epidemiológica nos âmbitos respectivos, com fundamento em orientações de seus órgãos técnicos”* (ADPF n. 672-MC, Relator o Ministro Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, julgado em 13.10.2020, DJe 29.10.2020 – grifos nossos).

No mesmo sentido, por exemplo, na ADI n. 3.470, a Ministra Rosa Weber concluiu válidas as normas fluminenses restritivas à utilização de amianto no Estado do Rio de Janeiro, assentando que, em se tratando de competência concorrente envolvendo a proteção à saúde, *“a simples tolerância [prevista na norma editada pela União] não vincula a atividade legislativa de Estados e Municípios. De modo algum ostenta, pois, eficácia preemptiva de atividade legislativa estadual que, no exercício legítimo da competência concorrente, venha a impor controles mais rígidos ou, como no caso, a proíba”* (ADI n. 3.470, Relatora a Ministra Rosa Weber, Tribunal Pleno, DJe 1º.2.2019 – grifos nossos) .

Especificamente quanto ao controle do uso de agrotóxicos, este Supremo Tribunal já reconheceu, em mais de um julgamento, a competência dos Estados e dos Municípios para suplementar a legislação nacional:

*“Agravo regimental em recurso extraordinário. 2. Direito Ambiental e Constitucional. 3. Competência do Município para legislar sobre assuntos de interesse local: agrotóxico. Competência implícita e suplementar. Interesse local na edição da legislação. 4. Negado provimento ao agravo regimental. Sem fixação de verba honorária”* (RE n. 761.056 AgR, Relator o Ministro Gilmar Mendes, Segunda Turma, julgado em 13.3.2020, DJe 20.3.2020)

*“RECURSO EXTRAORDINÁRIO. COMPETÊNCIA ESTADUAL E DA UNIÃO. PROTEÇÃO À SAÚDE E AO MEIO AMBIENTE. LEI ESTADUAL DE CADASTRO DE AGROTÓXICOS, BIOCIDAS E PRODUTOS SANEANTES DOMISSANITÁRIOS. LEI Nº 7.747/2-RS. RP 1135. 1. A matéria do presente recurso já foi objeto de análise por esta Corte no julgamento da RP 1.135, quando, sob a égide da Carta pretérita, se examinou se a Lei 7.747/82-RS invadiu competência da União. Neste julgamento, o Plenário definiu o conceito de normas gerais a cargo da União e aparou as normas desta lei que superavam os limites da alçada estadual. 2. As conclusões ali assentadas permanecem válidas em face da Carta atual, porque as regras remanescentes não usurparam a competência federal. A Constituição em vigor, longe de revogar a lei ora impugnada, reforçou a participação dos estados na fiscalização do uso de produtos lesivos à saúde. 3. A lei em comento foi editada no exercício da competência supletiva conferida no parágrafo único do artigo 8º da CF/69 para os Estados legislarem sobre a proteção à saúde. Atribuição que permanece dividida entre Estados, Distrito Federal e a União (art. 24, XII da CF/88). 4. Os produtos em tela, além de potencialmente prejudiciais à saúde humana, podem causar lesão ao meio ambiente. O Estado do Rio Grande do Sul, portanto, ao fiscalizar a sua comercialização, também desempenha competência outorgada nos artigos 23, VI e 24, VI da Constituição atual. 5. Recurso extraordinário conhecido e improvido” (RE n. 286.789/RS, Relatora a Ministra Ellen Gracie, Segunda Turma, DJ 08.4.2005).*

Na espécie vertente, o legislador cearense, observando as peculiaridades locais, inclusive constatadas em estudos técnicos referentes aos efeitos nocivos dos agrotóxicos constatados na Chapada do Apodi/CE, optou por estabelecer restrições mais severas à utilização de pesticidas em seu território, vedando a utilização da técnica de pulverização aérea.

**Afasta-se, portanto, a alegação de inconstitucionalidade formal por invasão da competência legislativa da União.**

#### *Da arguição de inconstitucionalidade material*

**20.** No art. 170 da Constituição da República, ao tratar da ordem econômica e da livre iniciativa, são postos estes princípios para assegurar “a todos existência digna” , prevendo a observância da “defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto

*ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação” (inc. VI).*

Discorrendo sobre a ordem econômica e livre iniciativa, Celso Antônio Pacheco Fiorillo explica que a Constituição de 1988 fez opção política pelo desenvolvimento sustentável, elencando a defesa do meio ambiente como um dos princípios a serem perseguidos pelo modelo econômico brasileiro:

*“A Constituição Federal de 1988 recepcionou um importante princípio, que surgiu inicialmente na Conferência Mundial do Meio Ambiente, realizada em 1972 em Estocolmo.*

*O princípio do desenvolvimento sustentável encontra total respaldo no caput do art. 225 da Constituição, no momento em que o legislador transcreve que é dever do Poder Público e da coletividade defender e preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações.*

*Desta forma, para que as atividades econômicas não se desenvolvam alheias ao fato de que os recursos ambientais são finitos e esgotáveis, é que o princípio do desenvolvimento sustentável foi inserido na nossa Carta Magna, com objetivo de harmonizar a economia e o meio ambiente, de forma a garantir que as presentes e futuras gerações possam desfrutar de referidos bens.*

*É fato que o “liberalismo passou a ser inoperante diante do fenômeno da revolução das massas. A transformação sociopolítico-econômica tecnológica trouxe consigo a necessidade de um modelo estatal intervencionista, com a finalidade de reequilibrar o mercado econômico.*

*Com isso, a noção e o conceito de desenvolvimento, formados num Estado de concepção liberal, alteram-se, porquanto não mais encontravam guarida na sociedade moderna. Passou-se a reclamar um papel ativo do Estado no socorro dos valores ambientais, conferindo outra noção ao conceito de desenvolvimento. A proteção do meio ambiente e o fenômeno desenvolvimentista (sendo composto pela livre-iniciativa) passaram a fazer parte de um objetivo comum, qual seja a harmonia constante entre os dois pontos, de forma que a preservação ambiental e o desenvolvimento econômico coexistam sem anular-se.*

*Assim, o legislador constituinte de 1988, ao verificar a necessidade de um novo tratamento para o crescimento das atividades econômicas, buscou a preservação do meio ambiente, porquanto sua contínua degradação implicaria em diminuição da própria capacidade econômica do País, impedindo assim o desfrute (não só da nossa, mas das futuras gerações) da vida com qualidade. Desta forma, a livre-iniciativa passa a ser compreendida de forma mais restrita, voltada a*

*atender, e que esteja à disposição de um meio ambiente ecologicamente equilibrado. Tanto isso é verdade que a Constituição Federal estabelece que a ordem econômica, fundada na livre-iniciativa (sistema de produção capitalista) e na valorização do trabalho humano (limite ao capitalismo selvagem), deverá reger-se pelos ditames da justiça social, respeitando o princípio da defesa do meio ambiente, contido no inciso VI do art. 170. (g.n.).*

*Destarte, o objetivo principal do art. 170 da Constituição Federal, que institui a ordem econômica no nosso país, é garantir a todos existência digna conforme os ditames da justiça social, observando alguns princípios dentre os quais o da defesa do meio ambiente, sem, entretanto, que este princípio venha obstar o desenvolvimento econômico. Ambas devem coexistir, o que nos dá uma tradução didática e clara do conceito de desenvolvimento sustentável. (...)*

*Pudemos observar que a Constituição Federal de 1988 buscou garantir uma ordem econômica balizada por princípios dentre os quais destacamos o do meio ambiente.*

*O legislador expurgou de nossa sociedade o antigo sistema liberal, chamado capitalismo selvagem, adotando um modelo intervencionista, de índole keynesiana, totalmente balizado por princípios, tendo como objetivo a manutenção e efetivação da vida com qualidade, em consonância com o desenvolvimento econômico do nosso País.*

*O modelo intervencionista do Estado, portanto, busca o efetivo cumprimento de uma economia fundada na valorização do trabalho humano e na livre-iniciativa, que assegure a todos os brasileiros e estrangeiros residentes no Brasil, uma existência digna, o que não constitui mero enunciado descritivo, e sim uma norma condicionadora que estabelece os alicerces, os fundamentos da ordem econômica brasileira.*

*Assim, fica claro que o princípio constitucional da ordem econômica fixado no art. 170, VI, da Constituição Federal, que estabelece a defesa do meio ambiente como princípio geral da atividade econômica em nosso País, visa a satisfação dos preceitos fundamentais descritos no art. 1º da Carta Maior, para dar efetividade ao Estado Democrático de Direito” (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. 4660-4663)*

**21.** A livre iniciativa não impede a regulação de atividades econômicas pelo Estado, a qual pode se mostrar indispensável para resguardar outros valores prestigiados pela Constituição, como, por exemplo a dignidade da pessoa humana, a valorização do trabalho humano, a livre concorrência, a

função social da propriedade, a defesa do consumidor e do meio ambiente e a busca do pleno emprego.

Decidiu antes este Supremo Tribunal,

*“É certo que a ordem econômica na Constituição de 1988 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. Mais do que simples instrumento de governo, a nossa Constituição enuncia diretrizes, programas e fins a serem realizados pelo Estado e pela sociedade. Postula um plano de ação global normativo para o Estado e para a sociedade, informado pelos preceitos veiculados pelos seus arts. 1º, 3º e 170” (ADI 1.950, Relator Ministro Eros Grau, Tribunal Pleno, DJ 2.6.2006).*

Nesse mesmo sentido, Celso Antônio Bandeira de Mello preleciona:

*“(...) a Constituição brasileira apresenta-se como uma estampada antítese do neoliberalismo, pois não entrega a satisfatória organização da vida econômica e social a uma suposta (e nunca demonstrada) eficiência do mercado. Pelo contrário, declara que o Estado brasileiro tem compromissos formalmente explicitados com os valores que nela se enunciam, obrigando a que a ordem econômica e a social sejam articuladas de maneira a realizar os objetivos apontados. (...)” (MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 27. ed. rev. e atual. Malheiros: São Paulo, 2010. p. 793).*

Importa observar que a livre iniciativa não é fim em si mesma; é fundamento da ordem econômica, assim como a valorização do trabalho, orientados para os ditames da justiça social e tendo como um dos princípios norteadores a promoção da defesa do meio ambiente. Por essas razões, nas palavras do Ministro Celso de Mello:

*“[...] os agentes econômicos não têm, nos princípios da liberdade de iniciativa e da livre concorrência, instrumentos de proteção incondicional. Esses postulados constitucionais que não ostentam valor absoluto – não criam, em torno dos organismos empresariais, qualquer círculo de imunidade que os exonere dos gravíssimos encargos cuja imposição, fundada na supremacia do bem comum e do interesse social, deriva do texto da própria Carta da República”*

(Trecho do voto do Ministro Celso de Mello no julgamento da ADI 2.832/PR, Relator o Ministro Ricardo Lewandowski, DJe 7/5/2008).

22. As manifestações técnicas juntadas aos autos apontam os perigos graves, específicos e cientificamente comprovados de contaminação do ecossistema e de intoxicação de pessoas pela pulverização aérea de agrotóxicos. Demonstrada fica, assim, a proporcionalidade da vedação estabelecida na norma impugnada, em favor da defesa do meio ambiente e da saúde humana.

Observa Ingo Wolfgang Sarlet que

*“a ampliação da noção de dignidade da pessoa humana (a partir do reconhecimento da sua necessária dimensão ecológica) e o reconhecimento de uma dignidade da vida não-humana apontam para uma releitura do clássico contrato social em direção a uma espécie de contrato socioambiental (ou ecológico), com o objetivo de contemplar um espaço para tais entes naturais no âmbito da comunidade estatal.*

*Nesse sentido, Michel Serres aponta a necessidade de se apostar, no contexto político-jurídico contemporâneo, na concepção de um contrato natural, onde o ser humano abandone a sua condição de dominador e ‘parasita’ em face do mundo natural e assuma em face deste uma postura caracterizada pela reciprocidade na relação entre ser humano e ambiente (...)”* (Algumas notas sobre a dimensão ecológica da dignidade da pessoa humana e sobre a dignidade da vida em geral. In: A Dignidade da Vida e os Direitos Fundamentais para além dos humanos. Brasília: Ed. Fórum, 2008. p. 203).

Na espécie incidem os princípios a) da garantia da integridade da vida e da saúde pela proibição de norma que a possa, comprovadamente, comprometer, b) do direito à saúde que impõe ao Poder Público proibir medidas que conduzam a seu comprometimento; c) o princípio constitucional da prevenção e da precaução, para proteção do meio ambiente equilibrado, previsto expressamente no sistema.

Os princípios da prevenção e da precaução abrigados nas normas constitucionais de proteção à saúde humana e de preservação do meio ambiente sustentável impõem cautela e prudência na atuação positiva e negativa estatal na regulação de atividades econômicas potencialmente lesivas a esses bens jurídicos.

A atuação positiva consiste na adoção de providências específicas para promover a saúde humana e os meios para sua proteção, preservação e restauração, tanto quanto em relação à preservação do meio ambiente ecologicamente sustentável. A atuação negativa consiste em impedir, restringir, limitar que providências ou práticas possam ser adotadas em detrimento daqueles valores fundamentais para a vida saudável e digna das pessoas, dos animais, do meio ambiente, tudo a dignificar a experiência humana.

No caso em foco, os estudos apresentados demonstram graves consequências do uso de pulverização de agrotóxicos contra a saúde e o meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Dos vinte e sete princípios dispostos na Declaração do Rio de Janeiro, resultante da ECO/92, no Princípio 15 se estabelece:

*“(...) de modo a proteger o meio ambiente, o princípio da precaução deve ser amplamente observado pelos Estados, de acordo com suas capacidades. Quando houver ameaça de danos sérios ou irreversíveis, a ausência de absoluta certeza científica não deve ser utilizada como razão para postergar medidas eficazes e economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental”.*

O princípio adotado demonstra a intenção dos participantes daquela Conferência de privilegiar atos de antecipação de riscos de danos em vez de atos de reparação, por ser sabido que, em se tratando de meio ambiente, nem sempre a reparação é possível, viável e eficaz.

Avançou-se para além do princípio da prevenção. Paulo Affonso Leme Machado ensina que *“em caso de certeza do dano ambiental este deve ser prevenido, como preconiza o princípio da prevenção. Em caso de dúvida ou incerteza, também se deve agir prevenindo. Essa é a grande inovação do princípio da precaução. A dúvida científica, expressa com argumentos razoáveis, não dispensa a prevenção”.*

O princípio da precaução vincula-se diretamente aos conceitos de necessidade de afastamento de perigo e de adoção de segurança dos

procedimentos para garantia das gerações futuras, tornando-se efetiva a sustentabilidade ambiental das ações humanas. Esse princípio torna efetiva a busca constante de resguardo da existência humana, seja pela proteção do meio ambiente ou pela garantia das condições de respeito à saúde e integridade física, considerados o indivíduo e a sociedade.

Na nova ordem mundial, deve-se adotar como política pública o que for necessário para antecipar-se aos riscos de danos que se possam causar ao meio ambiente.

Sobre a aplicação do princípio da precaução neste Supremo Tribunal, confirmam-se os seguintes julgados:

*“RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REPERCUSSÃO GERAL RECONHECIDA. CONSTITUCIONAL. PROCESSUAL PENAL. CRIME AMBIENTAL TRANSNACIONAL. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL. INTERESSE DA UNIÃO RECONHECIDO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO A QUE SE DÁ PROVIMENTO. 1. As florestas, a fauna e a flora restam protegidas, no ordenamento jurídico inaugurado pela Constituição de 1988, como poder-dever comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (art. 23, VII, da Constituição da República). 2. Deveras, a Carta Magna dispõe que “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” (CF/88, art. 225, caput), incumbindo ao Poder Público “proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade” (CF/88, art. 225, § 1º, VII). 3. A competência de Justiça Estadual é residual, em confronto com a Justiça Federal, à luz da Constituição Federal e da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. 4. A competência da Justiça Federal aplica-se aos crimes ambientais que também se enquadrem nas hipóteses previstas na Constituição, a saber: (a) a conduta atentar contra bens, serviços ou interesses diretos e específicos da União ou de suas entidades autárquicas; (b) os delitos, previstos tanto no direito interno quanto em tratado ou convenção internacional, tiverem iniciada a execução no país, mas o resultado tenha ou devesse ter ocorrido no estrangeiro - ou na hipótese inversa; (c) tiverem sido cometidos a bordo de navios ou aeronaves; (d) houver grave violação de direitos humanos; ou ainda (e) guardarem conexão ou continência com outro crime de*

competência federal; ressalvada a competência da Justiça Militar e da Justiça Eleitoral, conforme previsão expressa da Constituição. 5. As violações ambientais mais graves recentemente testemunhadas no plano internacional e no Brasil, repercutem de modo devastador na esfera dos direitos humanos e fundamentais de comunidades inteiras. E as graves infrações ambientais podem constituir, a um só tempo, graves violações de direitos humanos, máxime se considerarmos que o núcleo material elementar da dignidade humana “é composto do mínimo existencial, locução que identifica o conjunto de bens e utilidades básicas para a subsistência física e indispensável ao desfrute da própria liberdade. Aquém daquele patamar, ainda quando haja sobrevivência, não há dignidade”. 6. A Ecologia, em suas várias vertentes, reconhece como diretriz principal a urgência no enfrentamento de problemas ambientais reais, que já logram pôr em perigo a própria vida na Terra, no paradigma da sociedade de risco. É que a crise ambiental traduz especial dramaticidade nos problemas que suscita, porquanto ameaçam a viabilidade do ‘continuum das espécies’. Já, a interdependência das matrizes que unem as diferentes formas de vida, aliada à constatação de que a alteração de apenas um dos fatores nelas presentes pode produzir consequências significativas em todo o conjunto, reclamam uma linha de coordenação de políticas, segundo a lógica da responsabilidade compartilhada, expressa em regulação internacional centrada no multilateralismo. 7. (a) Os compromissos assumidos pelo Estado Brasileiro, perante a comunidade internacional, de proteção da fauna silvestre, de animais em extinção, de espécimes raras e da biodiversidade, revelaram a existência de interesse direto da União no caso de condutas que, a par de produzirem violação a estes bens jurídicos, ostentam a característica da transnacionalidade. (b) Deveras, o Estado Brasileiro é signatário de Convenções e acordos internacionais como a Convenção para a Proteção da Flora, da Fauna e das Belezas Cênicas Naturais dos Países da América (ratificada pelo Decreto Legislativo nº 3, de 1948, em vigor no Brasil desde 26 de novembro de 1965, promulgado pelo Decreto nº 58.054, de 23 de março de 1966); a Convenção de Washington sobre o Comércio Internacional das Espécies da Flora e da Fauna Selvagens em Perigo de Extinção (CITES ratificada pelo Decreto-Lei nº 54/75 e promulgado pelo Decreto nº 76.623, de novembro de 1975) e a Convenção sobre Diversidade Biológica CDB (ratificada pelo Brasil por meio do Decreto Legislativo nº 2, de 8 de fevereiro de 1994), o que destaca o seu inequívoco interesse na proteção e conservação da biodiversidade e recursos biológicos nacionais. (c) A República Federativa do Brasil, ao firmar a Convenção para a Proteção da Flora, da Fauna e das Belezas Cênicas Naturais dos Países da América, em vigor no Brasil desde 1965, assumiu, dentre outros compromissos, o de “tomar as medidas necessárias para a

superintendência e regulamentação das importações, exportações e trânsito de espécies protegidas de flora e fauna, e de seus produtos, pelos seguintes meios: a) concessão de certificados que autorizem a exportação ou trânsito de espécies protegidas de flora e fauna ou de seus produtos". (d) Outrossim, o Estado Brasileiro ratificou sua adesão ao Princípio da Precaução, ao assinar a Declaração do Rio, durante a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (RIO 92) e a Carta da Terra, no "Fórum Rio+5"; com fulcro neste princípio fundamental de direito internacional ambiental, os povos devem estabelecer mecanismos de combate preventivos às ações que ameaçam a utilização sustentável dos ecossistemas, biodiversidade e florestas, fenômeno jurídico que, a toda evidência, implica interesse direto da União quando a conduta revele repercussão no plano internacional. 8. A ratio essendi das normas consagradas no direito interno e no direito convencional conduz à conclusão de que a transnacionalidade do crime ambiental, voltado à exportação de animais silvestres, atinge interesse direto, específico e imediato da União, voltado à garantia da segurança ambiental no plano internacional, em atuação conjunta com a Comunidade das Nações. 9. (a) Atrai a competência da Justiça Federal a natureza transnacional do delito ambiental de exportação de animais silvestres, nos termos do art. 109, IV, da CF/88; (b) In casu, cuida-se de envio clandestino de animais silvestres ao exterior, a implicar interesse direto da União no controle de entrada e saída de animais do território nacional, bem como na observância dos compromissos do Estado brasileiro perante a Comunidade Internacional, para a garantia conjunta de concretização do que estabelecido nos acordos internacionais de proteção do direito fundamental à segurança ambiental. 10. Recurso extraordinário a que se dá provimento, com a fixação da seguinte tese: "Compete à Justiça Federal processar e julgar o crime ambiental de caráter transnacional que envolva animais silvestres, ameaçados de extinção e espécimes exóticas ou protegidas por Tratados e Convenções internacionais" (Recurso Extraordinário n. 835.558/SP, Relator o Ministro Luiz Fux, DJ 8.8.2017).

*“ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL: ADEQUAÇÃO. OBSERVÂNCIA DO PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE. ARTS. 170, 196 E 225 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. CONSTITUCIONALIDADE DE ATOS NORMATIVOS PROIBITIVOS DA IMPORTAÇÃO DE PNEUS USADOS. RECICLAGEM DE PNEUS USADOS: AUSÊNCIA DE ELIMINAÇÃO TOTAL DE SEUS EFEITOS NOCIVOS À SAÚDE E AO MEIO AMBIENTE EQUILIBRADO. AFRONTA AOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA SAÚDE E DO MEIO AMBIENTE ECOLÓGICAMENTE EQUILIBRADO. COISA JULGADA COM CONTEÚDO EXECUTADO OU EXAURIDO: IMPOSSIBILIDADE DE*

*ALTERAÇÃO. DECISÕES JUDICIAIS COM CONTEÚDO INDETERMINADO NO TEMPO: PROIBIÇÃO DE NOVOS EFEITOS A PARTIR DO JULGAMENTO. ARGUIÇÃO JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE. 1. Adequação da arguição pela correta indicação de preceitos fundamentais atingidos, a saber, o direito à saúde, direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (arts. 196 e 225 da Constituição Brasileira) e a busca de desenvolvimento econômico sustentável: princípios constitucionais da livre iniciativa e da liberdade de comércio interpretados e aplicados em harmonia com o do desenvolvimento social saudável. Multiplicidade de ações judiciais, nos diversos graus de jurisdição, nas quais se têm interpretações e decisões divergentes sobre a matéria: situação de insegurança jurídica acrescida da ausência de outro meio processual hábil para solucionar a polêmica pendente: observância do princípio da subsidiariedade. Cabimento da presente ação. 2. Arguição de descumprimento dos preceitos fundamentais constitucionalmente estabelecidos: decisões judiciais nacionais permitindo a importação de pneus usados de Países que não compõem o Mercosul: objeto de contencioso na Organização Mundial do Comércio – OMC, a partir de 20.6.2005, pela Solicitação de Consulta da União Europeia ao Brasil. 3. Crescente aumento da frota de veículos no mundo a acarretar também aumento de pneus novos e, conseqüentemente, necessidade de sua substituição em decorrência do seu desgaste. Necessidade de destinação ecologicamente correta dos pneus usados para submissão dos procedimentos às normas constitucionais e legais vigentes. Ausência de eliminação total dos efeitos nocivos da destinação dos pneus usados, com malefícios ao meio ambiente: demonstração pelos dados. 4. Princípios constitucionais (art. 225) a) do desenvolvimento sustentável e b) da equidade e responsabilidade intergeracional. Meio ambiente ecologicamente equilibrado: preservação para a geração atual e para as gerações futuras. Desenvolvimento sustentável: crescimento econômico com garantia paralela e superiormente respeitada da saúde da população, cujos direitos devem ser observados em face das necessidades atuais e daquelas previsíveis e a serem prevenidas para garantia e respeito às gerações futuras. Atendimento ao princípio da precaução, acolhido constitucionalmente, harmonizado com os demais princípios da ordem social e econômica. 5. Direito à saúde: o depósito de pneus ao ar livre, inexorável com a falta de utilização dos pneus inservíveis, fomentado pela importação é fator de disseminação de doenças tropicais. Legitimidade e razoabilidade da atuação estatal preventiva, prudente e precavida, na adoção de políticas públicas que evitem causas do aumento de doenças graves ou contagiosas. Direito à saúde: bem não patrimonial, cuja tutela se impõe de forma inibitória, preventiva, impedindo-se atos de importação de pneus usados,*

idêntico procedimento adotado pelos Estados desenvolvidos, que deles se livram.6. Recurso Extraordinário n. 202.313, Relator o Ministro Carlos Velloso, Plenário, DJ 19.12.1996, e Recurso Extraordinário n. 203.954, Relator o Ministro Ilmar Galvão, Plenário, DJ 7.2.1997: Portarias emitidas pelo Departamento de Comércio Exterior do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior – Decex harmonizadas com o princípio da legalidade; fundamento direto no art. 237 da Constituição da República. 7. Autorização para importação de remoldados provenientes de Estados integrantes do Mercosul limitados ao produto final, pneu, e não às carcaças: determinação do Tribunal ad hoc, à qual teve de se submeter o Brasil em decorrência dos acordos firmados pelo bloco econômico: ausência de tratamento discriminatório nas relações comerciais firmadas pelo Brasil.8. Demonstração de que: a) os elementos que compõem o pneus, dando-lhe durabilidade, é responsável pela demora na sua decomposição quando descartado em aterros; b) a dificuldade de seu armazenamento impele a sua queima, o que libera substâncias tóxicas e cancerígenas no ar; c) quando compactados inteiros, os pneus tendem a voltar à sua forma original e retornam à superfície, ocupando espaços que são escassos e de grande valia, em especial nas grandes cidades; d) pneus inservíveis e descartados a céu aberto são criadouros de insetos e outros transmissores de doenças; e) o alto índice calorífico dos pneus, interessante para as indústrias cimenteiras, quando queimados a céu aberto se tornam focos de incêndio difíceis de extinguir, podendo durar dias, meses e até anos; f) o Brasil produz pneus usados em quantitativo suficiente para abastecer as fábricas de remoldagem de pneus, do que decorre não faltar matéria-prima a impedir a atividade econômica. Ponderação dos princípios constitucionais: demonstração de que a importação de pneus usados ou remoldados afronta os preceitos constitucionais de saúde e do meio ambiente ecologicamente equilibrado (arts. 170, inc. I e VI e seu parágrafo único, 196 e 225 da Constituição do Brasil). 9. Decisões judiciais com trânsito em julgado, cujo conteúdo já tenha sido executado e exaurido o seu objeto não são desfeitas: efeitos acabados. Efeitos cessados de decisões judiciais pretéritas, com indeterminação temporal quanto à autorização concedida para importação de pneus: proibição a partir deste julgamento por submissão ao que decidido nesta arguição. 10. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental julgada parcialmente procedente” (Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 101/DF, de minha relatoria, DJ 4.6.2012).

Os riscos da utilização de agrotóxicos foram ponderados por este Supremo Tribunal na decisão da ADPF n. 656-MC, em que se privilegiou a proibição do retrocesso socioambiental e a incidência do princípio da precaução:

*“AÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. MEDIDA CAUTELAR. DIREITO AMBIENTAL. DIREITO À SAÚDE. PORTARIA 43/2020 DA SECRETARIA DE DEFESA AGROPECUÁRIA DO MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO – MAPA. REGULAMENTAÇÃO DA LEI 13.874/2019, A QUAL DISPÕE SOBRE LIBERDADE ECONÔMICA. PRAZOS PARA APROVAÇÃO TÁCITA DE USO DE AGROTÓXICOS, FERTILIZANTES E OUTROS QUÍMICOS. CONHECIMENTO. ENTRADA, REGISTRO E LIBERAÇÃO DE NOVOS AGROTÓXICOS NO BRASIL, SEM EXAME DA POSSÍVEL NOCIVIDADE DOS PRODUTOS. INADMISSIBILIDADE. AFRONTA AOS PRINCÍPIOS DA PRECAUÇÃO E DA PROIBIÇÃO DO RETROCESSO SOCIOAMBIENTAL. OFENSA, ADEMAIS, AO DIREITO À SAÚDE. PRESENTES O FUMUS BONI IURIS E O PERICULUM IN MORA. CAUTELAR DEFERIDA. I - O ato impugnado consiste em portaria assinada pelo Secretário de Defesa Agropecuária do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA, que estabelece prazos para aprovação tácita de utilização de agrotóxicos, independentemente da conclusão de estudos técnicos relacionados aos efeitos nocivos ao meio ambiente ou as consequências à saúde da população brasileira. II – Trata-se de portaria, destinada ao público em geral com função similar a um decreto regulamentar, o qual, à pretexto de interpretar o texto legal, acaba por extrapolar o estreito espaço normativo reservado pela Constituição às autoridades administrativas. III – Exame de atos semelhantes que vêm sendo realizados rotineiramente por esta Corte, a exemplo da ADPF 489, também proposta pela Rede Sustentabilidade contra a Portaria do Ministério do Trabalho 1.129/2017, a qual redefiniu os conceitos de trabalho forçado, jornada exaustiva e condições análogas às de escravos. IV - A portaria ministerial que, sob a justificativa de regulamentar a atuação estatal acerca do exercício de atividade econômica relacionada a agrotóxicos, para imprimir diretriz governamental voltada a incrementar a liberdade econômica, fere direitos fundamentais consagrados e densificados, há muito tempo, concernentes à Saúde Ambiental. V- Cuida-se de “um campo da Saúde Pública afeita ao conhecimento científico e à formulação de políticas públicas relacionadas à interação entre a saúde humana e os fatores do meio ambiente natural e antrópico que a determinam, condicionam e influenciam, visando à melhoria da qualidade de vida*

do ser humano, sob o ponto de vista da sustentabilidade". VI - Estudos científicos, inclusive da Universidade de São Paulo, descortinam dados alarmantes, evidenciando que o consumo de agrotóxicos no mundo aumentou em 100 % entre os anos de 2000 e 2010, enquanto no Brasil este acréscimo correspondeu a quase 200 %. VII - Pesquisas mostram também que o agrotóxico mais vendido no Brasil é o Glifosato, altamente cancerígeno, virtualmente banido nos países europeus, e que corresponde, sozinho, a mais da metade do volume total de todos os agrotóxicos comercializados entre nós. VIII - No País, existem 504 ingredientes ativos com registro autorizado, sendo que, desses, 149 são proibidos na União Europeia, correspondendo a cerca de 30% do total, valendo acrescentar que, dos 10 agrotóxicos mais vendidos aqui, 2 são banidos na UE. IX - Permitir a entrada e registro de novos agrotóxicos, de modo tácito, sem a devida análise por parte das autoridades responsáveis, com o fim de proteger o meio ambiente e a saúde de todos, ofende o princípio da precaução, insito no art. 225 da Carta de 1988. X - A Lei 7.802/1989, que regulamenta o emprego dos agrotóxicos no Brasil, estabelece diretriz incontornável no sentido de vedar o registro de agrotóxicos, seus componentes e afins, com relação aos quais o País não disponha de métodos para desativação de seus componentes, de modo a impedir que os resíduos remanescentes provoquem riscos ao meio ambiente e à saúde pública. XI - A aprovação tácita dessas substâncias, por decurso de prazo previsto no ato combatido, viola, não apenas os valores acima citados, como também afronta o princípio da proibição de retrocesso socioambiental. XII - Fumus boni iuris e periculum in mora presentes, diante da entrada em vigor da Portaria em questão no dia 1º de abril de 2020. XIII - Medida cautelar concedida para suspender a eficácia dos itens 64 a 68 da Tabela 1 do art. 2º da Portaria 43, de 21 de fevereiro de 2020, do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento/Secretaria de Defesa Agropecuária, até a decisão definitiva do Plenário desta Corte na presente ADPF" (ADPF n. 656-MC, Relator o Ministro Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, julgado em 22.6.2020, DJe 31.8.2020).

Na norma questionada foram sopesados o direito à livre iniciativa com a defesa do meio ambiente e a proteção da saúde humana. Determinou-se restrição razoável e proporcional às técnicas de aplicação de pesticidas no Ceará, proibindo a pulverização aérea em razão dos riscos ambientais e de intoxicação dela decorrentes, sem, entretanto, impedir por completo a utilização dos agrotóxicos.

Assim, afasta-se a inconstitucionalidade material.

23. Pelo exposto, conheço parcialmente da presente ação direta de inconstitucionalidade e, na parte conhecida, voto no sentido de julgá-la improcedente, reconhecendo como constitucionais o § 1º e o *caput* do art. 28-B da Lei n. 12.228/1993 do Ceará, incluídos pela Lei n. 16.820/2019 daquele Estado.

Plenário Virtual - minuta de voto - 12/11/2021 00:00