



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA SAÚDE
COORDENAÇÃO DE ASSUNTOS ESPECIAIS EM CONTENCIOSO JUDICIAL E EXTRAJUDICIAL

INFORMAÇÕES n. 00228/2020/CONJUR-MS/CGU/AGU

NUP: 00737.004895/2020-07 (REF. 00692.000739/2020-22)

INTERESSADOS: CONFEDERACAO DA AGRICULTURA E PECUARIA DO BRASIL CNA

ASSUNTOS: ATIVIDADE MEIO

1. RELATÓRIO.

1. Pelo **OFÍCIO n. 00737/2020/SGCT/AGU**, a SGCT informa o ajuizamento de ação e solicita subsídios nos seguintes termos:

"NUP: 00692.000739/2020-22 (REF. 0088956-05.2020.1.00.0000)

INTERESSADOS: CONFEDERACAO DA AGRICULTURA E PECUARIA DO BRASIL CNA

ASSUNTOS: ADPF 667. Legitimidade de leis municipais com vedação à pulverização de defensivos. Subsídios.

Senhor Consultor,

Informo que em 27 de março de 2020, a Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil propôs, junto ao Supremo Tribunal Federal, a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 667 (anexa), em que contesta leis de 15 municípios, de diversas regiões brasileiras, que vedam a pulverização aérea de defensivos agrícolas, sob alegação de que os respectivos atos normativos usurpariam competências legislativas da União para disciplinar a matéria, bem como afrontariam a livre iniciativa.

Tendo em vista a pertinência temática da causa com as atribuições da pasta ministerial consultada, bem assim a iminência de intimação do Advogado-Geral da União para fins de exercer a atribuição prevista no artigo 103, § 3º, da Constituição Federal, solicito-lhe o obséquio de encaminhar a esta Secretaria-Geral de Contencioso, **até 22 de abril de 2020**, informações sobre a disciplina jurídica da matéria em âmbito federal, sobre eventual compreensão institucional a respeito da legitimidade jurídica dos atos atacados, bem como outros dados que possam ser de relevância informativa para o processo, em ordem a subsidiar o julgamento da ação pelo Supremo Tribunal Federal.

Por oportuno, solicito a gentileza de antecipar as informações pelos emails sgct.subsidios@agu.gov.br e daniel.alvim@agu.gov.br, sem prejuízo do posterior envio via SAPIENS."

2. Trata-se de ADPF ajuizada pela Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil - CNA contra uma série de leis municipais que vedariam a pulverização de defensivos agrícolas pela via aérea.

3. Alega a autora que diversos município do país, ao aprovarem leis sobre essa matéria, agiram sem respaldo científico e por pressão indevida de certos órgãos e pessoas.

4. Ainda conforme afirmado, a utilização dessas substâncias passaria por rigoroso processo administrativo com trâmite pelo Ministérios da Agricultura, IBAMA e ANVISA, cada qual analisando um aspecto do uso do defensivo.

5. Assim, à ANVISA caberia a avaliação toxicológica do defensivo agrícola, mediante a expedição do Informe de Avaliação Toxicológica (IAT). Ao IBAMA caberia avaliar a segurança ambiental do produto por meio da Avaliação de Potencial de Periculosidade Ambiental (PPA). E por vim ao MAPA restaria a análise da eficiência agrônômica dos produtos, emitindo o correspondente Parecer de Eficiência e Praticidade Agrônômica (EPA).

6. Destaca, ainda, que os defensivos agrícolas são importantes para a agricultura nacional e que o Brasil não adota postura mais permissiva em comparação a outros países.

7. Fundamenta seu pedido nos seguintes pontos:

- a) competência privativa da União para legislar sobre aviação civil;
- b) competência privativa da União para legislar sobre o exercício profissional;
- c) falta de competência dos municípios para legislar sobre direito ambiental; e
- d) violação à livre iniciativa e à Política Agrícola.

8. Desse modo, ao final, pediu:

"Já em sede cautelar, a CNA vem à presença de Vossa Excelência, considerando a clara configuração de *periculum in mora* e do *fumus boni iuris* e a ameaça iminente e pulverizada à agricultura em função do número de leis municipais aprovadas com esse sentido, requerer:

(1) o deferimento de liminar, até o julgamento final da presente ADPF, no sentido de suspender a eficácia da (a) Lei Municipal nº 1.649, de 19.12.2017 (Boa Esperança/ES); (b) Lei Municipal nº 3.121, de 04.11.2011 (Município de Nova Venécia/ES); (c) Lei Municipal nº 550, de 05.08.2011 (Município de Vila Valério/ES); (d) Lei Municipal nº 1.764, de 08.09.2009 (Município de Luz/MG); (e) Lei Municipal nº 3.663, de 17.05.2019 (Município de Elias Fausto/SP); (f) Lei Municipal nº 503, de 27.11.2012 (Município de Pratânia/SP); (g) Lei Municipal nº 018, de 03.10.2018 (Município de São Manoel do Paraná); (h) Lei Municipal nº 3.610, de 03.03.2015 (Município de Uchoa/SP); (i) Lei Municipal nº 2.983, de 10.06.2019 (Município de Astorga/PR); (j) Lei Municipal nº 1.087, de 23.11.2016 (Município de Glória de Dourados/MS); (k) Lei Municipal nº 1.646, de 02.09.2008 (Município de Lagoa da Prata/MG); (l) Lei Municipal nº 2.729, de 20.06.2016 (Município de Itamarandiba/MG); (m) Lei Municipal nº 1.454, de 18.04.2001 (Município de Abelardo Luz/SC); (n) Lei Municipal nº 1.011, de 13.12.2017 (Município de Campo Magro/PR); e (o) Lei Municipal nº 5.088, de 11.11.2019 (Município de Cianorte/PR), com base no art. 5º, § 3º, da Lei nº 9.882, de 03.12.1999.

No mérito, a CNA, sólida na defesa da inconstitucionalidade das leis municipais que proíbem a pulverização aérea de defensivo agrícolas, requer:

(2) que seja julgada totalmente procedente a presente Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental, com a decisão de declaração de inconstitucionalidade da (a) Lei Municipal nº 1.649, de 19.12.2017 (Boa Esperança/ES); (b) Lei Municipal nº 3.121, de 04.11.2011 (Município de Nova Venécia/ES); (c) Lei Municipal nº 550, de 05.08.2011 (Município de Vila Valério/ES); (d) Lei Municipal nº 1.764, de 08.09.2009 (Município de Luz/MG); (e) Lei Municipal nº 3.663, de 17.05.2019 (Município de Elias Fausto/SP); (f) Lei Municipal nº 503, de 27.11.2012 (Município de Pratânia/SP); (g) Lei Municipal nº 018, de 03.10.2018 (Município de São Manoel do Paraná); (h) Lei Municipal nº 3.610, de 03.03.2015 (Município de Uchoa/SP); (i) Lei Municipal nº 2.983, de 10.06.2019 (Município de Astorga/PR); (j) Lei Municipal nº 1.087, de 23.11.2016 (Município de Glória de Dourados/MS); (k) Lei Municipal nº 1.646, de 02.09.2008 (Município de Lagoa da Prata/MG); (l) Lei Municipal nº 2.729, de 20.06.2016 (Município de Itamarandiba/MG); (m) Lei Municipal nº 1.454, de 18.04.2001 (Município de Abelardo Luz/SC); (n) Lei Municipal nº 1.011, de 13.12.2017 (Município de Campo Magro/PR); e (o) Lei Municipal nº 5.088, de 11.11.2019 (Município de Cianorte/PR), ante a clara violação do art. 1º, IV; art. 22, I, X e XVI; art. 24, VI, § 1º; art. 170, caput e IV; e art. 187, da Constituição Federal."

9. A ANVISA e a Procuradoria Federal junto a essa agência apresentaram, respectivamente, a NOTA TÉCNICA Nº 5/2020/SEI/GEMAR/GGTOX/DIRE3/ANVISA e as INFORMAÇÕES n. 00271/2020/CAJUD/PFANVISA/PGF/AGU (seq. 6).

2. INFORMAÇÕES.

2.1 COMPETÊNCIA PARA LEGISLAR SOBRE O TEMA.

10. As leis impugnadas atingem mais de um tema. A vedação à pulverização aérea de defensivos agrícolas passa por assuntos como meio ambiente, saúde, agricultura, aviação e exercício profissional.

11. Nesses casos, nem sempre é fácil identificar o tema que deve ser levado em conta para fins de identificação do ente competente para legislar sobre ele.

12. Para solucionar o aparente impasse, o STF já decidiu que, no caso de normas que versam sobre mais de um tema, deve-se acolher a interpretação que não impeça os demais entes de dispor sobre a matéria, prestigiando-se o princípio do federalismo. Eis o precedente:

"EMENTA: RECURSO EXTRAORDINÁRIO. LEI MUNICIPAL 4.253/85 DO MUNICÍPIO DE BELO HORIZONTE. PREVISÃO DE IMPOSIÇÃO DE MULTA DECORRENTE DA EMISSÃO DE FUMAÇA ACIMA DOS PADRÕES ACEITOS. ALEGAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OFENSA À REGRA CONSTITUCIONAL DE REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS FEDERATIVAS. INOCORRÊNCIA. NORMA RECEPCIONADA PELO TEXTO VIGENTE. RECURSO EXTRAORDINÁRIO A QUE SE NEGA PROVIMENTO.

1. Nos casos em que a dúvida sobre a competência legislativa recai sobre norma que abrange mais de um tema, deve o intérprete acolher interpretação que não tolha a competência que detêm os entes menores para dispor sobre determinada matéria (presumption against preemption).

2. Porque o federalismo é um instrumento de descentralização política que visa realizar direitos fundamentais, se a lei federal ou estadual claramente indicar, de forma adequada, necessária e razoável, que os efeitos de sua aplicação excluem o poder de complementação que detêm os entes menores (clear statement rule), é possível afastar a presunção de que, no âmbito regional, determinado tema deve ser disciplinado pelo ente menor.

3. Na ausência de norma federal que, de forma nítida (clear statement rule), retire a presunção de que gozam os entes menores para, nos assuntos de interesse comum e concorrente, exercerem plenamente sua autonomia, detêm Estados e Municípios, nos seus respectivos âmbitos de atuação, competência normativa.

4. Recurso extraordinário a que se nega provimento."

(RE 194.704/MG, Plenário, relator o Ministro Ministro Carlos Velloso, redator para o acórdão Ministro Edson Fachin).

13. No caso dos autos, a Lei nº 7.802/89 é expressa ao permitir que os município complementem a legislação federal e estadual:

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

14. E, conforme a jurisprudência do STF, o município detém competência para legislar sobre direito ambiental, nos termos do art. 30 da Constituição, desde que se limite a complementar a legislação federal e/ou estadual e de acordo com o interesse da localidade. Nesse sentido, além do precedente acima, citem-se o RE 673681/SP e RE 761.056/SC:

"EMENTA: RECURSO EXTRAORDINÁRIO EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE ESTADUAL. LIMITES DA COMPETÊNCIA MUNICIPAL. LEI MUNICIPAL QUE PROÍBE A QUEIMA DE PALHA DE CANA-DE-AÇÚCAR E O USO

DO FOGO EM ATIVIDADES AGRÍCOLAS. LEI MUNICIPAL Nº 1.952, DE 20 DE DEZEMBRO DE 1995, DO MUNICÍPIO DE PAULÍNIA. RECONHECIDA REPERCUSSÃO GERAL. ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO AOS ARTIGOS 23, CAPUT E PARÁGRAFO ÚNICO, Nº 14, 192, § 1º E 193, XX E XXI, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO E ARTIGOS 23, VI E VII, 24, VI E 30, I E II DA CRFB.

1. O Município é competente para legislar sobre meio ambiente com União e Estado, no limite de seu interesse local e desde que tal regramento seja e harmônico com a disciplina estabelecida pelos demais entes federados (art. 24, VI c/c 30, I e II da CRFB).

2. O Judiciário está inserido na sociedade e, por este motivo, deve estar atento também aos seus anseios, no sentido de ter em mente o objetivo de saciar as necessidades, visto que também é um serviço público.

3. In casu, porquanto inegável conteúdo multidisciplinar da matéria de fundo, envolvendo questões sociais, econômicas e políticas, não é permitido a esta Corte se furtar de sua análise para o estabelecimento do alcance de sua decisão. São elas: (i) a relevante diminuição – progressiva e planejada – da utilização da queima de cana-de-açúcar; (ii) a impossibilidade do manejo de máquinas diante da existência de áreas cultiváveis acidentadas; (iii) cultivo de cana em minifúndios; (iv) trabalhadores com baixa escolaridade; (v) e a poluição existente independentemente da opção escolhida.

4. Em que pese a inevitável mecanização total no cultivo da cana, é preciso reduzir ao máximo o seu aspecto negativo. Assim, diante dos valores sopesados, editou-se uma lei estadual que cuida da forma que entende ser devida a execução da necessidade de sua respectiva população. Tal diploma reflete, sem dúvida alguma, uma forma de compatibilização desejável pela sociedade, que, acrescida ao poder concedido diretamente pela Constituição, consolida de sobremaneira seu posicionamento no mundo jurídico estadual como um standard a ser observado e respeitado pelas demais unidades da federação adstritas ao Estado de São Paulo.

5. Sob a perspectiva estritamente jurídica, é interessante observar o ensinamento do eminente doutrinador Hely Lopes Meireles, segundo o qual “se caracteriza pela predominância e não pela exclusividade do interesse para o município, em relação ao do Estado e da União. Isso porque não há assunto municipal que não seja reflexamente de interesse estadual e nacional. A diferença é apenas de grau, e não de substância.” (Direito Administrativo Brasileiro. São Paulo: Malheiros Editores, 1996. p. 121.)

6. Função precípua do município, que é atender diretamente o cidadão. Destarte, não é permitida uma interpretação pelo Supremo Tribunal Federal, na qual não se reconheça o interesse do município em fazer com que sua população goze de um meio ambiente equilibrado.

7. Entretanto, impossível identificar interesse local que fundamente a permanência da vigência da lei municipal, pois ambos os diplomas legislativos têm o fito de resolver a mesma necessidade social, que é a manutenção de um meio ambiente equilibrado no que tange especificamente a queima da cana-de-açúcar.

8. Distinção entre a proibição contida na norma questionada e a eliminação progressiva disciplina na legislação estadual, que gera efeitos totalmente diversos e, caso se opte pela sua constitucionalidade, acarretará esvaziamento do comando normativo de quem é competente para regular o assunto, levando ao completo descumprimento do dever deste Supremo Tribunal Federal de guardar a imperatividade da Constituição.

9. Recurso extraordinário conhecido e provido para declarar a inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 1.952, de 20 de dezembro de 1995, do Município de Paulínia.”

(RE 673681/SP, Plenário, relator o Ministro Luiz Fux).

"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."

(Ag no RE 761.056/SC, Segunda Turma, relator o Ministro Gilmar Mendes).

15. No caso dos autos, versando as leis impugnadas sobre matérias diversas, incluindo a ambiental, deve-se prestigiar a interpretação que não retire dos demais entes o poder de legislar sobre o assunto, em atenção ao princípio federativo.

16. Portanto, não prospera a alegação da autora de que as leis padecem de inconstitucionalidade por invadirem a competência da União para legislar sobre aviação civil e exercício da profissão.

17. Do mesmo modo, não procede a alegação de que o município não teria competência para legislar sobre matéria ambiental.

2.2 DO REGISTRO E REAVALIAÇÃO DE AGROTÓXICOS.

18. A Lei nº 7.802/89, que rege a matéria, determina que essas substâncias e seus similares deverão ser registrados previamente à produção e comercialização:

"Art. 3º Os agrotóxicos, seus componentes e afins, de acordo com definição do art. 2º desta Lei, só poderão ser produzidos, exportados, importados, comercializados e utilizados, se previamente registrados em órgão federal, de acordo com as diretrizes e exigências dos órgãos federais responsáveis pelos setores da saúde, do meio ambiente e da agricultura.

§ 1º Fica criado o registro especial temporário para agrotóxicos, seus componentes e afins, quando se destinarem à pesquisa e à experimentação.

§ 2º Os registrantes e titulares de registro fornecerão, obrigatoriamente, à União, as inovações concernentes aos dados fornecidos para o registro de seus produtos.

§ 3º Entidades públicas e privadas de ensino, assistência técnica e pesquisa poderão realizar experimentação e pesquisas, e poderão fornecer laudos no campo da agronomia, toxicologia, resíduos, química e meio ambiente.

§ 4º Quando organizações internacionais responsáveis pela saúde, alimentação ou meio ambiente, das quais o Brasil seja membro integrante ou signatário de acordos e convênios, alertarem para riscos ou desaconselharem o uso de agrotóxicos, seus componentes e afins, caberá à autoridade competente tomar imediatas providências, sob pena de responsabilidade.

§ 5º O registro para novo produto agrotóxico, seus componentes e afins, será concedido se a sua ação tóxica sobre o ser humano e o meio ambiente for comprovadamente igual ou menor do que a daqueles já registrados, para o mesmo fim, segundo os parâmetros fixados na regulamentação desta Lei.

§ 6º Fica proibido o registro de agrotóxicos, seus componentes e afins:

- a) para os quais o Brasil não disponha de métodos para desativação de seus componentes, de modo a impedir que os seus resíduos remanescentes provoquem riscos ao meio ambiente e à saúde pública;
- b) para os quais não haja antídoto ou tratamento eficaz no Brasil;
- c) que revelem características teratogênicas, carcinogênicas ou mutagênicas, de acordo com os resultados atualizados de experiências da comunidade científica;
- d) que provoquem distúrbios hormonais, danos ao aparelho reprodutor, de acordo com procedimentos e experiências atualizadas na comunidade científica;
- e) que se revelem mais perigosos para o homem do que os testes de laboratório, com animais, tenham podido demonstrar, segundo critérios técnicos e científicos atualizados;
- f) cujas características causem danos ao meio ambiente."

19. Já as pessoas físicas e jurídicas que produzem agrotóxicos ou prestam serviços relativos a essas substâncias devem ser registradas nos órgãos estaduais e municipais competentes:

"Art. 4º As pessoas físicas e jurídicas que sejam prestadoras de serviços na aplicação de agrotóxicos, seus componentes e afins, ou que os produzam, importem, exportem ou comercializem, ficam obrigadas a promover os seus registros nos órgãos competentes, do Estado ou do Município, atendidas as diretrizes e exigências dos órgãos federais responsáveis que atuam nas áreas da saúde, do meio ambiente e da agricultura.

Parágrafo único. São prestadoras de serviços as pessoas físicas e jurídicas que executam trabalho de prevenção, destruição e controle de seres vivos, considerados nocivos, aplicando agrotóxicos, seus componentes e afins."

20. Ou seja, cabem aos órgãos e entidades federais o registro dos produtos e aos órgãos estaduais e municipais o registro das pessoas físicas e jurídicas.

21. Conforme visto no item 2.1 desta manifestação, a fabricação e uso de agrotóxicos é matéria que envolve mais de uma área do ordenamento jurídico, abrangendo a saúde pública, o meio ambiente, agricultura, entre outras.

22. Por essa razão, o Decreto 4.074/2020, que regulamenta a lei, dispõe que o registro de agrotóxico e afins depende da manifestação da ANVISA, do IBAMA e do Ministério da Agricultura.

23. Nesse processo, o Ministério da Agricultura exerce, como era de se esperar, a maior parte das competências, conforme estabelecem os arts. 2º e 5º do decreto em análise. Não obstante, talvez a principal delas seja a de *"avaliar a eficiência agronômica dos agrotóxicos e afins para uso nos setores de produção, armazenamento e beneficiamento de produtos agrícolas, nas florestas plantadas e nas pastagens"*.

24. Ao Ministério do Meio ambiente, por sua vez, cabe a avaliação do impacto ambiental causado pelos agrotóxicos e afins. É o que dispõe o art. 7º do decreto:

"Art. 7º Cabe ao Ministério do Meio Ambiente:

I - avaliar os agrotóxicos e afins destinados ao uso em ambientes hídricos, na proteção de florestas nativas e de outros ecossistemas, quanto à eficiência do produto;

II - realizar a avaliação ambiental, dos agrotóxicos, seus componentes e afins, estabelecendo suas classificações quanto ao potencial de periculosidade ambiental;

III - realizar a avaliação ambiental preliminar de agrotóxicos, produto técnico, pré-mistura e afins destinados à pesquisa e à experimentação; e

IV - conceder o registro, inclusive o RET, de agrotóxicos, produtos técnicos e pré-misturas e afins destinados ao uso em ambientes hídricos, na proteção de florestas nativas e de outros ecossistemas, atendidas as diretrizes e exigências dos Ministérios da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e da Saúde."

25. Por parte da ANVISA, a principal competência é avaliar e classificar as substâncias de acordo com sua toxicidade, nos termos do art. 6º do decreto:

"Art. 6º Cabe ao Ministério da Saúde:

I - avaliar e classificar toxicologicamente os agrotóxicos, seus componentes, e afins;

II - avaliar os agrotóxicos e afins destinados ao uso em ambientes urbanos, industriais, domiciliares, públicos ou coletivos, ao tratamento de água e ao uso em campanhas de saúde pública, quanto à eficiência do produto;

III - realizar avaliação toxicológica preliminar dos agrotóxicos, produtos técnicos, pré-misturas e afins, destinados à pesquisa e à experimentação;

IV - estabelecer intervalo de reentrada em ambiente tratado com agrotóxicos e afins;

V - conceder o registro, inclusive o RET, de agrotóxicos, produtos técnicos, pré-misturas e afins destinados ao uso em ambientes urbanos, industriais, domiciliares, públicos ou coletivos, ao tratamento de água e ao uso em campanhas de saúde pública atendidas as diretrizes e exigências dos Ministérios da Agricultura e do Meio Ambiente; e

VI - monitorar os resíduos de agrotóxicos e afins em produtos de origem animal."

26. Em outras palavras, a principal função da ANVISA é avaliar e classificar a substância de acordo com seus efeitos na saúde.

27. Embora o decreto mencione nominalmente o Ministério da Saúde, entende-se que a competência é da ANVISA por força do disposto na Lei nº 9.782/99.

28. Como se sabe, a ANVISA é autarquia sob regime especial criada pela Lei nº 9.782/99. Sua missão institucional é, em uma visão geral, proteger a saúde da população, exercendo o controle sanitário da produção e comercialização dos produtos, serviços e estabelecimentos a ela submetidos. É o que dispõe o art. 6º da referida lei:

"Art. 6º A Agência terá por finalidade institucional promover a proteção da saúde da população, por intermédio do controle sanitário da produção e da comercialização de produtos e serviços submetidos à vigilância sanitária, inclusive dos ambientes, dos processos, dos insumos e das tecnologias a eles relacionados, bem como o controle de portos, aeroportos e de fronteiras."

29. Mais especificamente, o art. 2º da mesma lei estabelece competir à ANVISA:

"Art. 2º Compete à União no âmbito do Sistema Nacional de Vigilância Sanitária:

(...)

III - normatizar, controlar e fiscalizar produtos, substâncias e serviços de interesse para a saúde;

(...)

§ 1º A competência da União será exercida:

(...)

II - pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária - ANVISA, em conformidade com as atribuições que lhe são conferidas por esta Lei; e"

"Art. 7º Compete à Agência proceder à implementação e à execução do disposto nos incisos II a VII do art. 2º desta Lei, devendo:

(...)

III - estabelecer normas, propor, acompanhar e executar as políticas, as diretrizes e as ações de vigilância sanitária;

(...)

VII - autorizar o funcionamento de empresas de fabricação, distribuição e importação dos produtos mencionados no art. 8º desta Lei e de comercialização de medicamentos;

(...)

IX - conceder registros de produtos, segundo as normas de sua área de atuação;"

"Art. 8º Incumbe à Agência, respeitada a legislação em vigor, regulamentar, controlar e fiscalizar os produtos e serviços que envolvam risco à saúde pública.

§ 1º Consideram-se bens e produtos submetidos ao controle e fiscalização sanitária pela Agência:

(...)

II - alimentos, inclusive bebidas, águas envasadas, seus insumos, suas embalagens, aditivos alimentares, limites de contaminantes orgânicos, resíduos de agrotóxicos e de medicamentos veterinários;

(...)

XI - quaisquer produtos que envolvam a possibilidade de risco à saúde, obtidos por engenharia genética, por outro procedimento ou ainda submetidos a fontes de radiação.

(...)

§ 3º Sem prejuízo do disposto nos §§ 1º e 2º deste artigo, submetem-se ao regime de vigilância sanitária as instalações físicas, equipamentos, tecnologias, ambientes e procedimentos envolvidos em todas as fases dos processos de produção dos bens e produtos submetidos ao controle e fiscalização sanitária, incluindo a destinação dos respectivos resíduos.

30. Desse modo, a lei conferiu à ANVISA a competência para registrar, fiscalizar e aplicar penalidades relativas a produtos e serviços de interesse da saúde pública.

31. Na análise da toxicidade dos produtos, dois atos normativos são de grande importância: **(i)** a RDC nº 294/2019^[1], que dispõe *"sobre os critérios para avaliação e classificação toxicológica, priorização da análise e comparação da ação toxicológica de agrotóxicos, componentes, afins e preservativos de madeira, e dá outras providências."*; e **(ii)** a Portaria nº 3/1992^[2], editada pelo Ministério da Saúde e que ratifica as *"Diretrizes e orientações referentes à autorização de registros, renovação de registro e extensão de uso de produtos agrotóxicos e afins - nº 1, de 9 de dezembro de 1991"*

32. Segundo a RDC nº 294/2019, a avaliação toxicológica visa a classificar o produto em uma das categorias de toxicidade, com base em evidência científicas:

"Art. 26. A avaliação toxicológica é feita com base na avaliação da força da evidência e do peso da evidência para fins de identificação da classificação e categorização do perigo."

33. As categorias de toxicidade são seis, nos termos do art. 39:

"Art. 39. A classificação em função da toxicidade aguda dos agrotóxicos, afins e preservativos de madeira deve ser determinada e identificada com os respectivos nomes das categorias e cores nas faixas do rótulo dos produtos, de acordo com o estabelecido abaixo:

I - Categoria 1: Produto Extremamente Tóxico – faixa vermelha;

II - Categoria 2: Produto Altamente Tóxico – faixa vermelha;

III - Categoria 3: Produto Moderadamente Tóxico – faixa amarela;

IV - Categoria 4: Produto Pouco Tóxico – faixa azul;

V - Categoria 5: Produto Improvável de Causar Dano Agudo – faixa azul; e

VI- Não Classificado – Produto Não Classificado - faixa verde.

Parágrafo único. Não é necessária atribuição de nome e cores de faixa das categorias para os produtos técnicos."

34. A avaliação toxicológica deverá levar em conta, entre outras coisas, a modalidade de aplicação do agrotóxico. Confira-se o que diz a Portaria nº 3/1992:

"1.2 - Informações técnicas e científicas necessárias:

A avaliação e a classificação toxicológica, assim como a fixação de limites máximos de resíduos em alimentos, dependerão do encaminhamento do processo à Secretaria Nacional de Vigilância Sanitária, acompanhado de:

1.2.1 - Requerimento obedecendo modelo fornecido pela Divisão de Produtos;

1.2.2 - Relatório Técnico II, conforme o Decreto 98.816 de 1990 contendo:

a) Nome técnico ou comum do(s) ingrediente(s) ativo(s);

b) Sinonímia (não incluir marcas comerciais);

c) Nomes químicos, fórmula estrutural e fórmula bruta do(s) ingrediente(s) ativo(s);

d) Grau de pureza e procedência do(s) produto(s) técnico(s)

e) Identidade, concentração e toxicidade, quando aplicável, das impurezas presente no(s) produto(s) técnico(s);

f) Nomes comerciais (das formulações);

g) Concentração total de ingredientes ativos e inertes e identidade de todos os componentes da formulação;

h) Classe, segundo o uso agrônomo, grupo químico e o modo de ação;

i) Modalidade de aplicação (costal, tratorizada, aérea ou outra);

j) Forma de apresentação - características físicas e químicas da formulação, concentração do produto técnico, dosagem utilizada por hectare ou por substrato tratado, época de aplicação, frequência e restrição de uso;

k) Finalidade - indicação das culturas onde será aplicado, bem como as pragas, doenças ou ervas daninhas visadas para controle;

l) Testes de campo, método analítico e resultados das análises dos ingredientes ativos remanescentes na cultura alimentar de acordo com os anexos IV e V;

m) Proposições quanto a Limite Máximo de Resíduo - LMR ou quando, for o caso, Limite dos Resíduos Estranhos - LRE;

n) Intervalo de reentrada de pessoas nas áreas tratadas;

o) Limites Máximos de Resíduos - LMR - disponíveis, de preferência a nível internacional;

p) Dados biológicos envolvendo aspectos bioquímicos e toxicológicos, de acordo com o anexo I;

q) Métodos de desativação e descarte do agrotóxico e de seus componentes de modo a impedir que os remanescentes provoquem riscos ao meio ambiente e a saúde pública;

r) Sumário das informações toxicológicas relativas aos cuidados com a saúde humana, com destaque para os primeiros socorros, tratamento médico de emergência e antídoto para cada formulação, de acordo com o item " 15 " do anexo I." (grifou-se).

"8 - No caso de classificação toxicológica de formulações deve também ser levada em conta, junto com os dados toxicológicos, a modalidade de emprego, considerando a seguinte gradação decrescente de riscos:

- a) fumigação de ambientes fechados para o tratamento de grãos;
- b) pulverização de partes aéreas de culturas altas por via terrestre;
- c) pulverização de partes de culturas altas por avião;**
- d) pulverização de culturas baixas;
- e) tratamento do solo." (grifou-se)

35. Assim, s.m.j., a modalidade de aplicação é um dos critérios do exame e classificação toxicológica do produto, o que depende de juízos técnicos que o legislador e o magistrado não costumam ter.

36. Aliás, como pontuado pela Procuradoria Federal, a Instrução Normativa (IN) nº 2/2008 do MAPA autorizou e previu condicionantes para a pulverização de agrotóxicos por meio de aeronaves:

"Por ora, existem as normas de trabalho da aviação agrícola, objetivando a proteção às pessoas, bens e ao meio ambiente, por meio da redução de riscos oriundos do emprego de produtos de defesa agropecuária, as quais foram aprovadas por meio da Instrução Normativa (IN) nº 2, de 3 de janeiro de 2008, do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA). Vale ressaltar o disposto no Art. 10:

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

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

- a) quinhentos metros de povoações, cidades, vilas, bairros, de mananciais de captação de água para abastecimento de população;*
- b) duzentos e cinqüenta metros de mananciais de água, moradias isoladas e agrupamentos de animais;*

Desse modo, na aplicação aérea de agrotóxicos, deve ser seguida a IN citada do MAPA, que estabelece a distância mínima de 500 metros de povoações, cidades, vilas e bairros. O dispositivo associa-se à segurança para os residentes e transeuntes, de maneira que o seu descumprimento deve ser apurado e devidamente punido pelas autoridades competentes."

37. Não obstante, conforme informado pela mesma Procuradoria Federal, ainda estão sendo avaliados os riscos que a pulverização aérea representa para a saúde dos transeuntes, residentes e para as pessoas que trabalham com esse método, fazendo-se necessários maiores estudos mais aprofundados, dada a constante evolução dos conhecimentos científicos.

38. Outra competência digna de menção é a de **reavaliar** a toxicidade dos agrotóxicos e afins. Conforme informado pela ANVISA e pela Procuradoria Federal, diferentemente de outros produtos submetidos a essa agência, o registro de agrotóxicos não tem previsão legal para renovação do prazo. Considerando a constante evolução dos conhecimentos técnico-científicos sobre a matéria, novos riscos podem ser descobertos mesmo após seu registro inicial. Nesse caso, o Decreto 4.074/02 prevê que o Ministério da Agricultura, a ANVISA e o IBAMA devem promover a reavaliação do registro, com base no que for alertado por organizações internacionais responsáveis pela saúde, alimentação ou meio ambiente das quais o Brasil seja membro integrante ou signatário de acordos. Confira-se:

"Art. 2º Cabe aos Ministérios da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Saúde e do Meio Ambiente, no âmbito de suas respectivas áreas de competências:

I - estabelecer as diretrizes e exigências relativas a dados e informações a serem apresentados pelo requerente para registro e reavaliação de registro dos agrotóxicos, seus componentes e afins;

(...)

VI - promover a reavaliação de registro de agrotóxicos, seus componentes e afins quando surgirem indícios da ocorrência de riscos que desaconselhem o uso de produtos registrados ou

quando o País for alertado nesse sentido, por organizações internacionais responsáveis pela saúde, alimentação ou meio ambiente, das quais o Brasil seja membro integrante ou signatário de acordos;"

39. Tal como o registro inicial, a reavaliação dos agrotóxicos passa por uma análise minuciosa e detalhada de uma série de estudos toxicológicos e evidências científicas, fornecidos tanto pelos interessados quanto pela literatura científica e pelo público em geral, durante audiências públicas.

40. É possível concluir, então, que cabe à ANVISA, com base em juízos técnicos, regular, registrar e fiscalizar os produtos e serviços relacionados aos agrotóxicos e afins, juntamente com os demais órgãos e entidades indicados. A avaliação da ANVISA é, como visto, baseada em evidências científicas, pesquisas e estudos, demonstrando que a matéria regulada necessita de conhecimentos especializados e complexos.

2.3 CARÁTER TÉCNICO DA ATIVIDADE EXERCIDA PELA ANVISA.

41. Nesse campo, as decisões e atos da ANVISA são frutos de juízos técnicos adotados no cumprimento de suas finalidades institucionais.

42. Sobre a complexidade e especificidade das análises da ANVISA nessa área, a Procuradoria Federal, seguindo a manifestação da área técnica dessa agência, assim se pronunciou:

"A ANVISA possui a atribuição de avaliar os impactos à saúde decorrentes da utilização de agrotóxicos no campo. Nesse sentido, como medida de proteção à saúde, a Agência realiza a avaliação toxicológica para fins de registro e pós-registro, e estabelece os parâmetros de referência toxicológicos para cada ingrediente ativo de agrotóxico.

A avaliação toxicológica para fins de segurança de uso de um agrotóxico é um ato de alta especificidade e complexidade técnica. Nesse contexto, devido a essa particularidade do processo, a avaliação é multidisciplinar e interdependente. Tal prática corrobora para a avaliação segura de um produto utilizado no processo produtivo e que pode trazer impactos à sociedade brasileira, seja por meio da exposição ocupacional ou por meio da exposição dietética aos resíduos desses produtos nos alimentos. Dessa forma, tanto do ponto de vista ocupacional, quanto para a população em geral, é preciso estimar, da maneira mais precisa possível, a quantidade de agrotóxicos a que os indivíduos estão expostos."

43. O tema, portanto, parece inserir-se naquilo que a jurisprudência vem chamando de reserva de administração.

44. A ideia de reserva de administração é derivada do princípio da separação de poderes e traz ínsita a noção de que certas matérias não podem ser decididas pelo Judiciário ou pelo Legislativo no lugar do Executivo, deixando-se a esse último uma margem de liberdade para adotar as providências mais apta a atingir o interesse público que pelo qual deve zelar.

45. Não se trata de conferir aos órgãos e entidades poder legislativo, editando atos normativos primários. Dada a complexidade de certas relações sociais, não é possível ao legislador esgotar a matéria antecipadamente, até porque, na maioria desses casos, não dispõe ele do conhecimento necessário para fazer uma regulação adequada, que possa promover adequadamente as normas constitucionais. Daí ser necessário que um órgão ou entidade com capacidade técnica venha a completar os termos gerais estabelecidos pela lei, mas é sempre necessário que a lei estabeleça os contornos gerais dentro dos quais a regulação desses órgãos e entidades técnicos deve se limitar.

46. No caso dos autos, a Lei nº 7.802/89 estabeleceu os contornos gerais que devem ser obedecidos pela regulação e registro dos agrotóxicos e afins, como se pode ver do art. 3º:

"Art. 3º Os agrotóxicos, seus componentes e afins, de acordo com definição do art. 2º desta Lei, só poderão ser produzidos, exportados, importados, comercializados e utilizados, se previamente

registrados em órgão federal, de acordo com as diretrizes e exigências dos órgãos federais responsáveis pelos setores da saúde, do meio ambiente e da agricultura.

§ 1º Fica criado o registro especial temporário para agrotóxicos, seus componentes e afins, quando se destinarem à pesquisa e à experimentação.

§ 2º Os registrantes e titulares de registro fornecerão, obrigatoriamente, à União, as inovações concernentes aos dados fornecidos para o registro de seus produtos.

§ 3º Entidades públicas e privadas de ensino, assistência técnica e pesquisa poderão realizar experimentação e pesquisas, e poderão fornecer laudos no campo da agronomia, toxicologia, resíduos, química e meio ambiente.

§ 4º Quando organizações internacionais responsáveis pela saúde, alimentação ou meio ambiente, das quais o Brasil seja membro integrante ou signatário de acordos e convênios, alertarem para riscos ou desaconselharem o uso de agrotóxicos, seus componentes e afins, caberá à autoridade competente tomar imediatas providências, sob pena de responsabilidade.

§ 5º O registro para novo produto agrotóxico, seus componentes e afins, será concedido se a sua ação tóxica sobre o ser humano e o meio ambiente for comprovadamente igual ou menor do que a daqueles já registrados, para o mesmo fim, segundo os parâmetros fixados na regulamentação desta Lei.

§ 6º Fica proibido o registro de agrotóxicos, seus componentes e afins:

- a) para os quais o Brasil não disponha de métodos para desativação de seus componentes, de modo a impedir que os seus resíduos remanescentes provoquem riscos ao meio ambiente e à saúde pública;
- b) para os quais não haja antídoto ou tratamento eficaz no Brasil;
- c) que revelem características teratogênicas, carcinogênicas ou mutagênicas, de acordo com os resultados atualizados de experiências da comunidade científica;
- d) que provoquem distúrbios hormonais, danos ao aparelho reprodutor, de acordo com procedimentos e experiências atualizadas na comunidade científica;
- e) que se revelem mais perigosos para o homem do que os testes de laboratório, com animais, tenham podido demonstrar, segundo critérios técnicos e científicos atualizados;
- f) cujas características causem danos ao meio ambiente."

47. Entretanto, apesar de estabelecer os contornos gerais, não esgotou a matéria. E nem seria recomendável que esgotasse, pois o assunto é complexo e envolve diferentes áreas do conhecimento, conforme visto no tópico 2.2 desta manifestação.

48. Assim como outros tribunais, o STF abordou o tema em diversos julgados. Em um deles, que tratava de produtos fumígenos, o tribunal decidiu que não compete ao judiciário substituir a ANVISA nas decisões sobre a matéria, devendo-se deferência à entidade que recebeu da lei a missão institucional de regular e fiscalizar os produtos de interesse da saúde pública. Confira-se o precedente:

"EMENTA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PEDIDO DE INTERPRETAÇÃO CONFORME A CONSTITUIÇÃO. ART. 7º, III E XV, IN FINE, DA LEI Nº 9.782/1999. RESOLUÇÃO DA DIRETORIA COLEGIADA (RDC) DA ANVISA Nº 14/2002. PROIBIÇÃO DA IMPORTAÇÃO E DA COMERCIALIZAÇÃO DE PRODUTOS FUMÍGENOS DERIVADOS DO TABACO CONTENDO ADITIVOS. AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA. REGULAÇÃO SETORIAL. FUNÇÃO NORMATIVA DAS AGÊNCIA REGULADORAS. PRINCÍPIO DA LEGALIDADE. CLÁUSULAS CONSTITUCIONAIS DA LIBERDADE DE INICIATIVA E DO DIREITO À SAÚDE. PRODUTOS QUE ENVOLVEM RISCO À SAÚDE. COMPETÊNCIA ESPECÍFICA E QUALIFICADA DA ANVISA. ART. 8º, § 1º, X, DA Lei nº 9.782/1999. JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL. DEFERÊNCIA ADMINISTRATIVA. RAZOABILIDADE. CONVENÇÃO-QUADRO SOBRE CONTROLE DO USO DO TABACO – CQCT. IMPROCEDÊNCIA.

1. Ao instituir o Sistema Nacional de Vigilância Sanitária, a Lei nº 9.782/1999 delinea o regime jurídico e dimensiona as competências da Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA, autarquia especial.

2. A função normativa das agências reguladoras não se confunde com a função regulamentadora da Administração (art. 84, IV, da Lei Maior), tampouco com a figura do regulamento autônomo (arts. 84, VI, 103-B, § 4º, I, e 237 da CF).

3. A competência para editar atos normativos visando à organização e à fiscalização das atividades reguladas insere-se no poder geral de polícia da Administração sanitária. Qualifica-se, a competência normativa da ANVISA, pela edição, no exercício da regulação setorial sanitária, de atos: (i) gerais e abstratos, (ii) de caráter técnico, (iii) necessários à implementação da política nacional de vigilância sanitária e (iv) subordinados à observância dos parâmetros fixados na ordem constitucional e na legislação setorial. Precedentes: ADI 1668/DF-MC, Relator Ministro Marco Aurélio, Tribunal Pleno, DJ 16.4.2004; RMS 28487/DF, Relator Ministro Dias Toffoli, 1ª Turma, DJe 14.3.2013; ADI 4954/AC, Relator Ministro Marco Aurélio, Tribunal Pleno, DJe 30.10.2014; ADI 4949/RJ, Relator Ministro Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, DJe 03.10.2014; ADI 4951/PI, Relator Ministro Teori Zavascki, DJe 26.11.2014; ADI 4.093/SP, Relatora Ministra Rosa Weber, Tribunal Pleno, DJe 30.10.2014.
4. Improcedência do pedido de interpretação conforme a Constituição do art. 7º, XV, parte final, da Lei nº 9.782/1999, cujo texto unívoco em absoluto atribui competência normativa para a proibição de produtos ou insumos em caráter geral e primário. Improcedência também do pedido alternativo de interpretação conforme a Constituição do art. 7º, III, da Lei nº 9.782/1999, que confere à ANVISA competência normativa condicionada à observância da legislação vigente.
5. Credencia-se à tutela de constitucionalidade in abstracto o ato normativo qualificado por abstração, generalidade, autonomia e imperatividade. Cognoscibilidade do pedido sucessivo de declaração de inconstitucionalidade da Resolução da Diretoria Colegiada (RDC) nº 14/2012 da Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA.
6. Proibição da fabricação, importação e comercialização, no país, de produtos fumígenos derivados do tabaco que contenham as substâncias ou compostos que define como aditivos: compostos e substâncias que aumentam a sua atratividade e a capacidade de causar dependência química. Conformação aos limites fixados na lei e na Constituição da República para o exercício legítimo pela ANVISA da sua competência normativa.
7. A liberdade de iniciativa (arts. 1º, IV, e 170, caput, da Lei Maior) não impede a imposição, pelo Estado, de condições e limites para a exploração de atividades privadas tendo em vista sua compatibilização com os demais princípios, garantias, direitos fundamentais e proteções constitucionais, individuais ou sociais, destacando-se, no caso do controle do tabaco, a proteção da saúde e o direito à informação. O risco associado ao consumo do tabaco justifica a sujeição do seu mercado a intensa regulação sanitária, tendo em vista o interesse público na proteção e na promoção da saúde.
8. O art. 8º, caput e § 1º, X, da Lei nº 9.782/1999 submete os produtos fumígenos, derivados ou não do tabaco, a regime diferenciado específico de regulamentação, controle e fiscalização pela ANVISA, por se tratar de produtos que envolvem risco à saúde pública. A competência específica da ANVISA para regulamentar os produtos que envolvam risco à saúde (art. 8º, § 1º, X, da Lei nº 9.782/1999) necessariamente inclui a competência para definir, por meio de critérios técnicos e de segurança, os ingredientes que podem e não podem ser usados na fabricação de tais produtos. Daí o suporte legal à RDC nº 14/2012, no que proíbe a adição, nos produtos fumígenos derivados do tabaco, de compostos ou substâncias destinados a aumentar a sua atratividade. De matiz eminentemente técnica, a disciplina da forma de apresentação (composição, características etc.) de produto destinado ao consumo, não traduz restrição sobre a sua natureza.
9. Definidos na legislação de regência as políticas a serem perseguidas, os objetivos a serem implementados e os objetos de tutela, ainda que ausente pronunciamento direto, preciso e não ambíguo do legislador sobre as medidas específicas a adotar, não cabe ao Poder Judiciário, no exercício do controle jurisdicional da exegese conferida por uma Agência ao seu próprio estatuto legal, simplesmente substituí-la pela sua própria interpretação da lei. Deferência da jurisdição constitucional à interpretação empreendida pelo ente administrativo acerca do diploma definidor das suas próprias competências e atribuições, desde que a solução a que chegou a agência seja devidamente fundamentada e tenha lastro em uma interpretação da lei razoável e compatível com a Constituição. Aplicação da doutrina da deferência administrativa (*Chevron U.S.A. v. Natural Res. Def. Council*).
10. A incorporação da CQCT ao direito interno, embora não vinculante, fornece um standard de razoabilidade para aferição dos parâmetros adotados na RDC nº 14/2012 pela ANVISA, com base na competência atribuída pelos arts. 7º, III, e 8º, § 1º, X, da Lei nº 9.782/1999.
11. Ao editar a Resolução da Diretoria Colegiada – RDC nº 14/2012, definindo normas e padrões técnicos sobre limites máximos de alcatrão, nicotina e monóxido de carbono nos cigarros e restringindo o uso dos denominados aditivos nos produtos fumígenos derivados do tabaco, sem alterar a sua natureza ou redefinir características elementares da sua identidade, a ANVISA atuou em conformidade com os lindes constitucionais e legais das suas prerrogativas, observados a

cláusula constitucional do direito à saúde, o marco legal vigente e a estrita competência normativa que lhe outorgam os arts. 7º, III, e 8º, § 1º, X, da Lei nº 9.782/1999. Improcedência do pedido sucessivo.

12. Quórum de julgamento constituído por dez Ministros, considerado um impedimento. Nove votos pela improcedência do pedido principal de interpretação conforme a Constituição, sem redução de texto, do art. 7º, III e XV, in fine, da Lei nº 9.782/1999. Cinco votos pela improcedência e cinco pela procedência do pedido sucessivo, não atingido o quórum de seis votos (art. 23 da Lei nº 9.868/1999) – maioria absoluta (art. 97 da Constituição da República) – para declaração da inconstitucionalidade da RDC nº 14/2012 da ANVISA, a destituir de eficácia vinculante o julgado, no ponto.

13. Ação direta de inconstitucionalidade conhecida, e, no mérito julgados improcedentes os pedidos principais e o pedido sucessivo. Julgamento destituído de efeito vinculante apenas quanto ao pedido sucessivo, porquanto não atingido o quórum para a declaração da constitucionalidade da Resolução da Diretoria Colegiada nº 14/2012 da ANVISA."

(ADI 4874/DF, Plenário, relatora a Ministra Rosa Weber).

49. A reserva de administração protege, inclusive, contra ingerências indevidas do Poder Legislativo, como se pode ver do seguinte julgado:

"EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUCIONAL E AMBIENTAL. FEDERALISMO E RESPEITO ÀS REGRAS DE DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIA LEGISLATIVA. LEI 3.213/2013 DO ESTADO DE RONDÔNIA. MINERAÇÃO E GARIMPAGEM. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA PRIVATIVA DA UNIÃO (ART. 22, XII, DA CF). LICENCIAMENTO AMBIENTAL. COMPETÊNCIA CONCORRENTE. PRIMAZIA DA UNIÃO PARA FIXAR NORMAS GERAIS (ART. 24, VI, VII E VII, § 1º, 30, I E II, E 225, § 1º, IV, DA CF). EXERCÍCIO DO PODER DE POLÍCIA AMBIENTAL. SEPARAÇÃO DOS PODERES (ART. 2º DA CF). RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO (ART. 2º, 61, § 1º, II, "E", 84, II E VI, "A", DA CF). COBRANÇA DE TAXA PELO EXERCÍCIO DO PODER DE POLÍCIA (ART. 145, II, DA CF), POR MEIO DE LEI DE INICIATIVA DO LEGISLATIVO. POSSIBILIDADE. INEXISTÊNCIA DE INICIATIVA RESERVADA EM MATÉRIA TRIBUTÁRIA. PARCIAL PROCEDÊNCIA.

1. Compete privativamente à União legislar sobre jazidas, minas, outros recursos minerais e metalurgia (CF/1988, art. 22, XII), em razão do que incorre em inconstitucionalidade a norma estadual que, a pretexto de regulamentar o licenciamento ambiental, impede o exercício de atividade garimpeira por pessoas físicas.

2. A diretriz fixada pelo constituinte, de favorecimento da organização da atividade garimpeira em cooperativas (art. 174, § 3º, da CF), não permite o extremo de limitar a prática de garimpagem apenas aos associados a essas entidades, sob pena de violação à garantia constitucional da liberdade de iniciativa e de livre associação (art. 1º, IV, art. 5º, XX, e art. 170, parágrafo único, da CF).

3. 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).

4. O licenciamento para exploração de atividade potencialmente danosa, como é o caso da lavra de recursos minerais, insere-se no Poder de Polícia Ambiental, cujo exercício é atividade administrativa de competência do Poder Executivo e, portanto, submetida à reserva de administração (art. 61, § 1º, II, e, c/c art. 84, II e VI, "a", da CF).

5. A definição do valor cobrado a título de taxa pelo exercício do poder de polícia (art. 145, II, da CF) pode ser estabelecida em sede legislativa, por iniciativa concorrente dos Poderes Executivo e Legislativo, pois não há falar em iniciativa reservada em matéria tributária (ARE 743480, Rel. Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado sob o rito da repercussão geral, DJe de 19/11/2013).

6. Medida Cautelar confirmada e Ação Direta julgada parcialmente procedente."

(ADI nº 5.077/DF, Plenário, relator o Ministro Alexandre de Moraes.)

50. Com isso, não se está a defender a proibição ou não do uso de agrotóxicos por meio de aeronaves, mas sim que tal matéria, por sua complexidade técnica, deve ser mais bem decidida e normatizada pelos órgãos e entidades técnicos competentes, no caso, a ANVISA, o IBAMA e o Ministério da Agricultura.

51. Do mesmo modo, o Legislativo e o Judiciário não podem substituí-los no exame dos dados para aferir a toxicidade dos agrotóxicos e seus modos de aplicação, pois, como visto, a questão é complexa e depende de juízos técnicos de diversas áreas do conhecimento, juízos esses que, na maioria das vezes, o legislador e o magistrado não têm condições de emitir.

52. Em reforço, cumpre trazer as lições de Gustavo Binenbojm, ao tratar do controle judicial da discricionariedade administrativa e da capacidade institucional de cada um dos Poderes da República. Vejamos:

"Como explica Andreas Krell, o enfoque jurídicofuncional (funktionellrechtliche Betrachtungsweise) parte da premissa de que o princípio da separação dos poderes deve ser entendido, na atualidade, como uma divisão de funções especializadas, o que enfatiza a necessidade de controle, fiscalização e coordenação recíprocos entre os diferentes órgãos do Estado democrático de direito. Assim, diversas categorias jurídicas que caracterizam os diferentes graus de vinculação à juridicidade (vinculação plena ou de alto grau, conceito jurídico indeterminado, margem de apreciação, opções discricionárias, redução da discricionariedade a zero) nada mais são do que os códigos dogmáticos para uma delimitação jurídicofuncional dos âmbitos próprios da atuação da Administração e dos órgãos jurisdicionais. Portanto, ao invés de uma predefinição estática a respeito da controlabilidade judicial dos atos administrativos (como em categorias binárias, do tipo ato vinculado versus ato discricionário), impõe-se o estabelecimento de critérios de uma dinâmica distributiva "funcionalmente adequada" de tarefas e responsabilidades entre Administração e Judiciário, que leve em conta não apenas a programação normativa do ato a ser praticado (estrutura dos enunciados normativos constitucionais, legais ou regulamentares incidentes ao caso), como também a "específica idoneidade (de cada um dos Poderes) em virtude da sua estrutura orgânica, legitimação democrática, meios e procedimentos de atuação, preparação técnica etc., para decidir sobre a propriedade e a intensidade da revisão jurisdicional de decisões administrativas, sobretudo das mais complexas e técnicas.

Com efeito, naqueles campos em que, por sua alta complexidade técnica e dinâmica específica, falecem parâmetros objetivos para uma atuação segura do Poder Judiciário, a intensidade do controle deverá ser tendencialmente menor. Nestes casos, a expertise e a experiência dos órgãos e entidades da Administração em determinada matéria poderão ser decisivas na definição da espessura do controle. Há também situações em que, pelas circunstâncias específicas de sua configuração, a decisão final deve estar preferencialmente a cargo do Poder Executivo, seja por seu lastro (direto ou mediato) de legitimação democrática, seja em deferência à legitimação alcançada após um procedimento amplo e efetivo de participação dos administrados na decisão.

Tem aqui grande utilidade a chamada análise de capacidades institucionais, como instrumento contrafático que indicará os limites funcionais da atuação dos órgãos administrativos, legislativos e judiciais. Apesar de a preocupação institucional já fazer parte da agenda de outros teóricos, é razoável sustentar que o trabalho que efetivamente deu corpo a esse debate foi o artigo de Cass Sustein e Adrian Vermeule, publicado em 2003, intitulado Interpretation and institutions ("Interpretação e instituições"). A proposta da virada institucional é a de que as estratégias interpretativas devam levar em consideração a capacidade da instituição responsável pela tomada de decisão. O Poder Judiciário é o foco principal dessa preocupação. Afinal, é o Judiciário quem, potencialmente, poderá dizer a última palavra sobre a juridicidade de atos e medidas dos demais Poderes".^[3]

53. No mesmo sentido, Pereira Neto e Sarmento:

"Se, por exemplo, os magistrados, que não são peritos em Economia, começarem a invalidar as políticas econômicas do governo, sob o argumento de que estas não são razoáveis, ou são ineficientes, é provável que as suas intervenções, ainda que muito bem intencionadas, se revelem ao final contraproducentes, mesmo na perspectiva dos princípios jurídicos que objetivavam defender."^[4]

54. Sobre o tema, menciona-se, ainda, as considerações sobre a Doutrina *Chenery* feitas pela Ministra Presidente do Superior Tribunal de Justiça Laurita Vaz em seu voto, quando do julgamento do AgInt no AgInt na Suspensão de Liminar de Sentença nº 2.240 - SP:

"[...] Conforme leciona Richard A. Posner, **o Judiciário esbarra na dificuldade de concluir se um ato administrativo cuja motivação alegadamente política seria concretizado, ou não, caso o órgão público tivesse se valido tão somente de metodologia técnica.** De qualquer forma, essa discussão seria inócua, pois, **segundo a doutrina Chenery – a qual reconheceu o caráter político da atuação da Administração Pública dos Estados Unidos da América –, as cortes judiciais estão impedidas de adotarem fundamentos diversos daqueles que o Poder Executivo abraçaria, notadamente nas questões técnicas e complexas, em que os tribunais não têm a expertise para concluir se os critérios adotados pela Administração são corretos.** Em tradução livre, a assertivas acima inferem-se da lição original em língua inglesa, da qual extraio o seguinte fragmento:

"The Chenery doctrine forbids a reviewing court to uphold administrative action on a rationale different from that of the agency (typically a rationale advanced by the agency's lawyers in defending its decision in the reviewing court). This doctrine can be understood as a recognition of the political character of administrative adjudication. If the agency were thought to be engaged simply in a search for truth, it would be appropriate for the reviewing court to uphold the agency's decision on any ground that made sense to the court; presumably the agency would embrace that ground. But if the real springs of agency decision-making are political, it will be difficult for the court to predict whether the agency would adopt the suggested ground. Of course the Chenery doctrine would also make sense if agencies dealt with such difficult subject matter that courts could not tell whether a proposed rationale was right. Sometimes they do, but the doctrine is applied regardless of how technical or complex the issue is." (Economic Analysis of Law. Fifth Edition. New York: Aspen Law and Business, 1996, p. 671.)

Portanto, as escolhas políticas dos órgãos governamentais, desde que não sejam revestidas de ilegalidade, não podem ser invalidadas pelo Poder Judiciário."

55. A autocontenção, assim, vale tanto para o Judiciário quanto para o Legislativo. Consequentemente, embora a lei deva estabelecer os parâmetros e finalidades gerais da matéria como fez a Lei nº 7.802/89, não pode ela substituir os órgãos e entidades técnicos na decisão de assuntos complexos, que demandem conhecimentos específicos das mais diversas áreas, como é o caso da toxicidade dos agrotóxicos e de suas modalidades de aplicação.

56. De qualquer maneira, considerando a constante evolução dos conhecimentos sobre a matéria, e considerando ainda que a ANVISA está avaliando os efeitos da pulverização aérea na saúde humana, parece possível, a princípio, proibir essa atividade com base no princípio da precaução. Porém, o mais recomendável seria que eventual proibição partisse dos órgãos e entidades técnicos, que têm a expertise necessária para aferir se o estágio atual do conhecimento técnico-científico justifica ou não a aplicação desse princípio.

3. CONCLUSÃO.

57. Isso posto:

- a) as leis impugnadas tratam de tema que se insere na saúde pública, meio ambiente, agricultura, aviação, entre outros;
- b) nesse caso, segundo o STF, deve-se privilegiar a interpretação que não retire dos demais entes a competência para legislar sobre determinada matéria, em atenção ao princípio federativo;
- c) segundo o mesmo tribunal, os municípios têm competência para legislar sobre direito ambiental, desde que complemente a legislação dos demais entes de acordo com o interesse local;
- d) a toxicidade dos agrotóxicos e de seus meios de aplicação é matéria complexa que depende de conhecimento de diferentes áreas; e

e) por isso, embora a lei deva fixar parâmetros gerais, como fez a Lei nº 7.802/89, não pode o Legislativo nem o Judiciário substituir os órgãos e entidades técnicos nas decisões técnicas sobre a matéria, que, como visto, é complexa e demanda conhecimentos específicos que o legislador não costuma ter.

58. Para a lista completa de normas sanitárias que tratam de agrotóxicos, remetemos à Biblioteca de Temas^[5], elaborada pela ANVISA.

59. Por fim, caso aprovada esta manifestação, sugere-se responder à SGCT para ciência e, se necessário, solicite providências adicionais.

Brasília, 22 de abril de 2020.

JOÃO PAULO BANZATO CORIGLIANO
ADVOGADO DA UNIÃO

Notas

1. [^] - http://portal.anvisa.gov.br/documents/10181/2858730/RDC_294_2019_.pdf/c5e8ab56-c13d-4330-a7a4-153bed4c5cda
2. [^] - https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/svs1/1992/prt0003_16_01_1992.html
3. [^] - BINENBOJM, Gustavo. *Uma Teoria do Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.
4. [^] - NETO, Cláudio Pereira de Souza; SARMENTO, Daniel. *Controle de Constitucionalidade e Democracia*. In: SARMENTO, Daniel. *Jurisdição Constitucional e Política*. Rio de Janeiro: Forense, 2015, p. 109.
5. [^] - http://portal.anvisa.gov.br/documents/33880/4967127/Biblioteca+de+Agrot%C3%B3xicos_Portal.pdf/d6c23910-04bc-4dae-9ae8-37cbf4c5805c

Documento assinado eletronicamente por JOAO PAULO BANZATO CORIGLIANO, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 416156692 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): JOAO PAULO BANZATO CORIGLIANO. Data e Hora: 22-04-2020 09:35. Número de Série: 13813139. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv4.
