

**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL****NOTA TÉCNICA CONJUNTA PFDC/4ª CCR Nº 14/2024**

Assunto: Análise da competência legislativa concorrente de Estados e Municípios para a fixação de normas mais restritivas quanto ao uso de agrotóxicos. Dever de cooperação em matéria ambiental, em razão do norte prevalente dos direitos à saúde e ao meio ambiente equilibrado. Impossibilidade de flexibilização da legislação atinente aos agrotóxicos, em razão da vedação ao retrocesso ambiental. ADIs ns. 5.553, 7.701 e 6.137 e ADPF 667.

1. Contextualização

Em 29.06.2016, o Partido Socialismo e Liberdade – PSOL ingressou com a Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI, autuada sob n. 5.553, sob alegação de inconstitucionalidade parcial do Convênio 100/97 do Conselho Nacional de Política Fazendária (cláusulas primeira e terceira)¹ e de dispositivos referentes aos agrotóxicos, constantes na Tabela de Incidência do Imposto sobre Produtos Industrializados (TIPI), estabelecida através do Decreto 7.660, de 23 de dezembro de 2011². Na ocasião, o Partido evidenciou que as isenções trazidas a efeito por

¹ A cláusula primeira do Convênio 100/97 estabelece redução de 60% da base de cálculo do ICMS nas saídas interestaduais dos seguintes produtos: inseticidas, fungicidas, formicidas, herbicidas, parasiticidas, germicidas, acaricidas, nematocidas, raticidas, desfolhantes, dessecantes, espalhantes, adesivos, estimuladores e inibidores de crescimento (reguladores), vacinas, soros e medicamentos, produzidos para uso na agricultura e na pecuária, inclusive inoculantes, vedada a sua aplicação quando dada ao produto destinação diversa. A cláusula terceira do Convênio autoriza Estados e o Distrito Federal a concederem às operações internas com os produtos relacionados nas cláusulas anteriores, redução da base de cálculo ou isenção do ICMS. Disponível em: https://www.confaz.fazenda.gov.br/legislacao/convenios/1997/CV100_97. Acesso em: 01.10.2024.

² Instituiu a Tabela de Impostos sobre Produtos Industrializados (TIPI), com isenção total para esses produtos na cobrança do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI). Algumas substâncias constantes na lista foram questionadas na ADI. Revogado através do Decreto nº 8.950, de 2016; por sua vez revogado pelo Decreto nº

**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**

referido Decreto confrontavam o direito constitucional ao meio ambiente equilibrado e o direito à saúde, assim como violavam o princípio da seletividade tributária.

Em sessão de julgamento realizada em 14 de junho de 2024, foi acolhido o pedido para a convocação de audiência pública, a fim de promover a oitiva de autoridades técnico-científicas de entidades já habilitadas como *amici curiae* na ADI, bem como de outros que viessem a se inscrever para a audiência, de modo que fossem prestados esclarecimentos técnicos específicos sobre os efeitos da aplicação dos agrotóxicos e de sua regulamentação de acordo com a nova Lei n. 14.785, de 27 de dezembro de 2023. A audiência foi marcada para dia 5 de novembro de 2024, conforme designação do Ministro Relator Edson Fachin, o qual destacou que:

“a temática versada nessa ação, à similaridade de outras mais, reclama apreciação que ultrapassa os limites do estritamente jurídico, seja por sua complexidade, seja pela relevância constitucional da política agrícola (art. 187) e dos direitos à saúde (ar.196) e meio ambiente (art. 225), porquanto demanda abordagem técnica e interdisciplinar da matéria, atenta às nuances das repercussões práticas e econômicas que o tratamento fiscal tributário pode acarretar”.³

Mais recentemente, em 14.08.2024, o Partido Socialismo e Liberdade – PSOL, o Partido dos Trabalhadores – PT, a Rede Sustentabilidade, a Central Única dos Trabalhadores – CUT e a Confederação Nacional dos Trabalhadores Assalariados e Assalariadas Rurais – CONTAR ingressaram com Ação Direta de Inconstitucionalidade, autuada sob n. 7.701, para questionar a validade dos seguintes artigos da Lei n. 14.785/2023 (nova Lei de Agrotóxicos): art. 1º, *caput* e § 1º; art. 2º, *caput* e inciso VI, “a; b; c”; art. 3º, § 10; art. 4º, *caput* e § 2º, § 3º, § 4º; art. 5º; art. 6º; art. 7º; art. 16º, *caput* e §1º à §5º; art. 17; art. 27; art. 28; art. 29; art. 30, §2º, art. 39; art. 49; art. 50, *caput* e inciso de I a VI e art. 65, inciso I⁴.

Narram os peticionantes, em síntese, que as mudanças instituídas pela Lei n. 14.785/2023 flexibilizam o processo de liberação, uso e comércio de agrotóxicos no país e, conseqüentemente, revelam-se nocivas à saúde da população

10.923, de 2021; este último, revogado pelo Decreto nº 11.158, de 2022, vigente.

³ Disponível em <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5011612>. Acesso em: 01.10.2024.

⁴ Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=7003086>. Acesso em 01.10.2024.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

brasileira e ao meio ambiente para as presentes e futuras gerações. A ação tem como relator o Ministro André Mendonça.

Além disso, também tramita no Supremo Tribunal Federal a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF n. 667, proposta em 27.03.2020 pela Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil – CNA, a qual questiona a constitucionalidade de inúmeras leis municipais que proíbem a atividade de pulverização aérea de agrotóxicos⁵.

A ação foi distribuída por prevenção ao Ministro Gilmar Mendes, relator da ADPF n. 529⁶, que teve como autor o Sindicato Nacional das Empresas de Aviação Agrícola e cujo objeto restringiu-se à proibição da pulverização aérea de agrotóxicos no Município de Boa Esperança/ES, por meio da Lei Municipal n. 1.649/2017.

Argumenta a CNA, no âmbito da ADPF n. 667, que referida proibição à pulverização aérea realizada pelos municípios fere o disposto nos artigos 1º, IV; 22, I, X e XVI; 24, VI, § 1º; 170, *caput* e IV e 187 da Constituição Federal.

Por fim, sobre idêntico tema, a Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil – CNA apresentou, em 15.05.2019, ADI, protocolizada sob n. 6.137, em face da Lei Estadual n. 16.820/2019, do Estado do Ceará, que incluiu dispositivo na Lei nº 12.228, de 9 de dezembro de 1993, editada pela Assembleia Legislativa do Estado do Ceará e sancionada pelo Governador do Estado do Ceará. O artigo incluído na legislação estadual veda a pulverização aérea de agrotóxicos na agricultura no Estado do Ceará.

⁵ As Leis Municipais questionadas são as seguintes: a) Lei Municipal n. 1.649, de 19.12.2017 (Boa Esperança/ES); b) Lei Municipal n. 3.121, de 04.11.2011 (Município de Nova Venécia/ES); c) Lei Municipal n. 550, de 05.08.2011 (Município de Vila Valério/ES); d) Lei Municipal n. 1.764, de 08.09.2009 (Município de Luz/MG); e) Lei Municipal n. 3.663, de 17.05.2019 (Município de Elias Fausto/SP); f) Lei Municipal n. 503, de 27.11.2012 (Município de Pratânia/SP); g) Lei Municipal n. 018, de 03.10.2018 (Município de São Manoel do Paraná/PR); h) Lei Municipal n. 3.610, de 03.03.2015 (Município de Uchôa/SP); i) Lei Municipal n. 2.983, de 10.06.2019 (Município de Astorga/PR); j) Lei Municipal n. 1.087, de 23.11.2016 (Município de Glória de Dourados/MS); k) Lei Municipal n. 1.646, de 02.09.2008 (Município de Lagoa da Prata/MG); l) Lei Municipal n. 2.729, de 20.06.2016 (Município de Itamarandiba/MG); m) Lei Municipal n. 1.454, de 18.04.2001 (Município de Abelardo Luz/SC); n) Lei Municipal n. 1.011, de 13.12.2017 (Município de Campo Magro/PR); e o) Lei Municipal n. 5.088, de 11.11.2019 (Município de Cianorte/PR). Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5883215>. Acesso em: 30.09.2024.

⁶ Referida ADPF não foi conhecida, em razão da verificação de ilegitimidade da parte requerente. Acórdão transitado em julgado em 29.04.2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5497718>. Acesso em: 30.09.2024.

**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**

A ADI n. 6.137 já foi apreciada pelo Supremo Tribunal Federal. A Corte, à unanimidade, conheceu parcialmente da ação direta de inconstitucionalidade e, na parte conhecida, julgou-a 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. O acórdão transitou em julgado em 28.09.2023.

No contexto das ações que versam sobre as normas atinentes aos agrotóxicos, em trâmite junto ao Supremo Tribunal Federal, bem como tendo em vista a existência de legislações editadas por Estados e Municípios quanto à matéria, é relevante a análise do tema à luz dos preceitos norteadores do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e na esteira da garantia de direito à saúde, igualmente fundamental. A presente Nota Técnica acha-se, pois, estruturada da seguinte forma:

- proteção ao meio ambiente e a necessária ecologização do ordenamento;
- federalismo cooperativo em matéria ambiental;
- competência concorrente de Estados e Municípios para edição de leis mais benéficas ao meio ambiente e à defesa da saúde;
- impossibilidade de flexibilização das normas ambientais. Vedação ao retrocesso ambiental;
- A ADI 6.137 e a ADPF 667: pulverização aérea de agrotóxicos:
 - Considerações sobre a ADPF 667;
 - O posicionamento do STF na ADI 6.137;
 - Pulverização aérea de agrotóxicos: riscos e prejuízos;
 - Conceito de agrotóxicos;
 - Prejuízos dos agrotóxicos à saúde humana;
 - Os agrotóxicos e os impactos ao meio ambiente;
 - Riscos e ineficiência da pulverização aérea de agrotóxicos;



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

– ADIs ns. 5.553, 7.701: inconstitucionalidade da flexibilização da legislação atinente aos agrotóxicos

– Conclusão e encaminhamento

1. Proteção ao meio ambiente e a necessária ecologização do ordenamento jurídico

No contexto da crise ambiental experimentada em nível global, há de se ter em mente que a aplicação das normas não pode se dissociar do caráter ecológico que as revestem, tendo em vista, sobretudo, que os modelos jurídicos tradicionais em matéria ambiental têm sido insuficientes ao refreamento da degradação da natureza e à efetiva proteção dos ecossistemas. É o que destacam, a propósito, Ygor de Siqueira Mendes Mendonça e Helini Sivini Ferreira⁷:

“Um dos pilares que sustenta essa necessária ecologização reside no reconhecimento de que as tradicionais bases jurídicas de proteção ambiental não são suficientes para garantir a integridade dos processos ecológicos e, tampouco, para manter e respeitar os limites planetários”.

No Brasil, o reconhecimento da necessidade de proteção integral do meio ambiente surge a partir de 1981, com a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, quando, segundo anota Herman Benjamin⁸, *“ensaiou-se o primeiro passo em direção a um paradigma que holisticamente tratasse e não maltratasse a terra, seus arvoredos e processos ecológicos essenciais a ela associados”*.

A Constituição Federal de 1988, a seu turno, ao erigir o meio ambiente à condição de bem fundamental, sedimentou os alicerces normativos de um autêntico *constitucionalismo ecológico*.⁹

7 FERREIRA, Heline Sivini; MENDONÇA, Ygor de Siqueira Mendes. A ecologização do Direito Ambiental e seus reflexos no Poder judiciário brasileiro.: Tendências da governança judicial ecológica. Revista Brasileira de Direito Animal, v. 17, p. e172214-e172214, 2022.

8 BENJAMIN, Antonio Herman. “Direito Constitucional Ambiental Brasileiro”. In Direito Constitucional Ambiental Brasileiro. José Joaquim Gomes Canotilho; José Rubens Morato Lei (Orgs.). São Paulo: Saraiva Educação SA, 2017. pgs. 83 e 84.

9 SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. Direito constitucional ecológico: constituição, direitos fundamentais e proteção da natureza. Thomson Reuters, Revista dos Tribunais, 2019, pg. 36.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Essa ideia de “fundamentalização” do direito ao meio ambiente equilibrado assume essa dimensão constitucional para evidenciar que sua incorporação na ordem jurídica ocupa um plano superior da dignidade, de modo a exigir proteção reforçada¹⁰.

A legislação infraconstitucional tratou de consolidar referido entendimento, através de normativos, como p. ex., a Lei de Crimes e Infrações Administrativas Ambientais (Lei n. 9.605/1998) e a Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (Lei n. 9.985/2000).

Nenhum diploma legal, no entanto, será eficaz no combate à acelerada degradação da sociobiodiversidade e dos ecossistemas, se a sua aplicação tomar por base uma visão meramente utilitarista – e, portanto, insuficiente – do meio ambiente, que não considera, na necessária medida, seu valor intrínseco e o reduz unicamente à satisfação de necessidades humanas ligadas ao consumo.

O avanço do Direito Ambiental que vem se consolidando, de modo a incorporar a ele valores ecológicos inerentes, deve ser aplicado a todos os ramos do direito, “*assumindo validade global, adicionando uma nova dimensão aos direitos e responsabilidades jurídicas*” (LEITE, SILVEIRA; 2018, p. 114)¹¹, cabendo ao Judiciário, como intérprete-aplicador do ordenamento jurídico, a adequação de suas decisões, para a imediata observância do paradigma que se firma no intuito de garantia de uma proteção ambiental mais efetiva. No mesmo sentido, Ygor de Siqueira Mendes Mendonça e Helini Sivini Ferreira¹² destacam que:

“[...] exige-se um urgente reposicionamento das decisões judiciais e do papel do Poder Judiciário sob o viés da ecologização do Direito ambiental, a fim de promover novos precedentes para a temática da proteção ambiental atual”.

Não por outra razão, Herman Benjamin¹³, em trabalho doutrinário, preleciona que “[...] *os tribunais não conseguirão proteger o meio ambiente a não*

10 DINO, Nicolao. Proteção jurídica do meio ambiente. Belo Horizonte: Del Rey, 2003, pg. 14.

11 LEITE, José Rubens Morato Leite; SILVEIRA, Paula Galbiatti. A Ecologização do Estado de Direito: uma Ruptura ao Direito Ambiental e ao Antropocentrismo Vigentes. In: LEITE, José Rubens Morato Leite [coordenador científico]. A Ecologização do Direito Ambiental Vigente: Rupturas Necessárias. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018, pg. 114.

12 FERREIRA, Heline Sivini; MENDONÇA, Ygor de Siqueira Mendes. A ecologização do Direito Ambiental e seus reflexos no Poder judiciário brasileiro.: Tendências da governança judicial ecológica. Revista Brasileira de Direito Animal, v. 17, p. e172214-e172214, 2022.

13 BENJAMIN, Antonio Herman. Laudato si, ecologização da justiça social e o juiz planetário. Revista Estudos Institucionais, Rio de Janeiro, v. 7, n. 2, p. 560-570, ago. 2021.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

ser que também ocorra um forte desejo cultural no mesmo sentido. Mudar a lei é uma coisa, mas transformar enraizadas tradições culturais de séculos mostra-se desafiador para qualquer regime judicial ou nação”.

Esse entendimento, já vislumbrado no âmbito da ADI n. 6.137, deve permear a análise das ADIs ns. 5.553, 7.701 e da ADPF n. 667, ainda pendentes de julgamento pelo Supremo Tribunal Federal, a fim de possibilitar o alcance de uma máxima proteção ambiental no âmbito da normatização dos agrotóxicos pelas legislações federal, estadual e municipal.

2. Federalismo cooperativo ambiental

A Constituição da República é marcada pela ideia de um federalismo solidário e cooperativo, prevendo a repartição de competências a partir de uma atuação equilibrada dos entes para a concretização de um bem-estar coletivo¹⁴.

Em matéria ambiental, o artigo 23 do Texto Constitucional dispõe que:

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

[...]

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

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

[...]

Já o comando insculpido no art. 225, § 1º, da Constituição Federal preconiza o seguinte:

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.

§ 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

¹⁴ DINO, Nicolao. A Repartição de Competências Administrativas e Legislativas e a Proteção do Meio Ambiente no Estado Federal Brasileiro: aspectos controvertidos. In Ministério Público, Sistema de Justiça e Constituição Federal, Escritos em homenagem aos 35 anos da Carta Magna. Org. Michel Flach. 1 ed.. São Paulo, Tirant lo Blanch, 2023. Pg. 115



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;

II - preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético;

III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção;

IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade;

V - 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;

VI - promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente;

VII - 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.

VIII - manter regime fiscal favorecido para os biocombustíveis destinados ao consumo final, na forma de lei complementar, a fim de assegurar-lhes tributação inferior à incidente sobre os combustíveis fósseis, capaz de garantir diferencial competitivo em relação a estes, especialmente em relação às contribuições de que tratam a alínea "b" do inciso I e o inciso IV do caput do art. 195 e o art. 239 e ao imposto a que se refere o inciso II do caput do art. 155 desta Constituição.

O fundamento constitucional para conferir ao Poder Público em geral a obrigação de defesa e preservação ambiental encontra supedâneo na própria essencialidade do direito a um ambiente hígido e ecologicamente equilibrado. Trata-se do denominado federalismo cooperativo ecológico, do qual resulta o dever-poder de colaboração mútua na defesa e preservação do ambiente para as presentes e futuras gerações. Acerca da matéria, Sarlet e Fensterseifer assinalam:

O exercício das competências constitucionais (legislativas e executivas) em matéria ambiental, respeitados os espaços político-jurídicos de cada ente



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

federativo, deve rumar para a realização do objetivo constitucional expresso no art. 225 da CF/1988, inclusive sob a caracterização de um dever de cooperação entre os entes federativos no cumprimento dos seus deveres de proteção ambiental. Isso implica a adequação das competências constitucionais ambientais ao princípio da subsidiariedade, enquanto princípio constitucional implícito no nosso sistema constitucional, o qual conduz à descentralização do sistema de competências e ao fortalecimento da autonomia dos entes federativos inferiores (ou periféricos) naquilo em que representar o fortalecimento dos instrumentos de proteção ambiental e dos mecanismos de participação política, sob o marco jurídico-constitucional de um federalismo cooperativo ecológico ¹⁵

Ao se debruçar sobre a matéria, o Supremo Tribunal Federal vem ratificando o entendimento no sentido de inexistência de competência exclusiva para legislar em matéria ambiental e fiscalizar o cumprimento dos normativos legais. Veja-se o teor de decisão nesse sentido, no bojo da ADI 4757, sob relatoria da Min. Rosa Weber:

CONSTITUCIONAL. AMBIENTAL. FEDERALISMO COOPERATIVO. COMPETÊNCIA COMUM EM MATÉRIA AMBIENTAL. PARÁGRAFO ÚNICO DO ART. 23 CF. LEI COMPLEMENTAR Nº 140/2011. FEDERALISMO ECOLÓGICO. DESENHO INSTITUCIONAL DA REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS FUNDADO NA COOPERAÇÃO. RECONHECIMENTO DO PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE. DIREITO FUNDAMENTAL AO MEIO AMBIENTE. DEVERES FUNDAMENTAIS DE PROTEÇÃO COMO PARÂMETRO NORMATIVO DE CONTROLE DE VALIDADE (ARTS. 23, PARÁGRAFO ÚNICO, 225, CAPUT, § 1º). RACIONALIDADE NO QUADRO ORGANIZATIVO DAS COMPETÊNCIAS ADMINISTRATIVAS. EFICIÊNCIA E COORDENAÇÃO DO AGIR ADMINISTRATIVO. VALORES CONSTITUCIONAIS. PODER DE POLÍCIA AMBIENTAL DE LICENCIAMENTO E ATIVIDADES FISCALIZATÓRIAS. EXISTÊNCIA E CAPACIDADE INSTITUCIONAL DOS ÓRGÃOS AMBIENTAIS COMO REQUISITO DA REGRA GERAL DE COMPETÊNCIA INSTITUÍDA NA LEI COMPLEMENTAR. ATUAÇÃO SUPLETIVA E SUBSIDIÁRIA. TUTELA EFETIVA E ADEQUADA DO MEIO AMBIENTE. LIMITES DA COGNIÇÃO JURISDICIONAL NO CONTROLE CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDADE. INTERPRETAÇÃO CONFORME À CONSTITUIÇÃO FEDERAL ATRIBUÍDA AO § 4º DO ART. 14 E AO 3º DO ART. 17. PROCEDÊNCIA PARCIAL. 1. A Lei Complementar nº 140/2011 disciplina a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, do meio ambiente, ao

¹⁵ SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. Direito Constitucional Ambiental. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 157.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora, em resposta ao dever de legislar prescrito no art. 23, III, VI e VI, da Constituição Federal. No marco da Política Nacional do Meio Ambiente, instituída pela Lei nº 6.938/1981, e da forma federalista de organização do Estado constitucional e ecológico, a Lei Complementar nº 140/2011 foi a responsável pelo desenho institucional cooperativo de atribuição das competências executivas ambientais aos entes federados. 2. Legitimidade ativa da Associação Nacional dos Servidores de Carreira de Especialista em Meio Ambiente e Pecma (ASIBAMA). Inegável a representatividade nacional da associação requerente, assim como a observância do requisito da pertinência temática para discutir questões versando alteração estrutural do sistema normativo de proteção do meio ambiente, conforme descrito no art. 3º, VI, do Estatuto Social juntado ao processo, quando do ajuizamento da presente ação. Reconhecimento da legitimidade da associação autora na ADI 4.029 (caso Instituto Chico Mendes). 3. O Supremo Tribunal Federal, acerca do alcance normativo do parágrafo único do art. 65 do texto constitucional, definiu interpretação jurídica no sentido de que o retorno à Casa iniciadora apenas deve ocorrer quando a Casa revisora, em seu processo deliberativo, aprovar modificação substancial do conteúdo do projeto de lei. Afastado, no caso, o vício de inconstitucionalidade formal do § 3º do art. 17. 4. Da interpretação do art. 225 da Constituição Federal, fundamento normativo do Estado de Direito e governança ambiental, infere-se estrutura jurídica complexa decomposta em duas direções normativas. A primeira voltada ao reconhecimento do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, em uma perspectiva intergeracional. A segunda relacionada aos deveres de proteção e responsabilidades atribuídos aos poderes constituídos, aos atores públicos e à sociedade civil em conjunto. A preservação da ordem constitucional vigente de proteção do meio ambiente, densificada nos seus deveres fundamentais de proteção, impõe-se, pois, como limite substantivo ao agir legislativo e administrativo. O que significa dizer que tanto a Política Nacional do Meio Ambiente, em todas as suas dimensões, quanto o sistema organizacional e administrativo responsável pela sua implementação, a exemplo do Sistema Nacional do Meio Ambiente, dos Conselhos Nacionais, Estaduais e Municipais, devem traduzir os vetores normativos do constitucionalismo ecológico e do federalismo cooperativo. 5. A Lei Complementar nº 140/2011, em face da intrincada teia normativa ambiental, aí incluídos os correlatos deveres fundamentais de tutela, logrou equacionar o sistema descentralizado de competências administrativas em matéria ambiental com os vetores da uniformidade decisória e da racionalidade, valendo-se para tanto da cooperação como superestrutura do diálogo interfederativo. Cumpre assinalar que referida legislação não trata sobre os deveres de tutela ambiental de forma genérica e ampla, como disciplina o art. 225, §1º, IV, tampouco regulamenta o agir legislativo, marcado pela repartição concorrente de



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

competências, inclusive no tocante à normatização do licenciamento em si. 6. O modelo federativo ecológico em matéria de competência comum material delineado pela Lei Complementar nº 140/2011 revela quadro normativo altamente especializado e complexo, na medida em que se relaciona com teia institucional multipolar, como o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), e com outras legislações ambientais, como a Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/1981) e a Lei de Infrações penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente (Lei nº 9.605/1998). O diálogo das fontes revela-se nesse quadro como principal método interpretativo. 7. Na repartição da competência comum (23, III, VI e VII CF), não cabe ao legislador formular disciplina normativa que exclua o exercício administrativo de qualquer dos entes federados, mas sim que organize a cooperação federativa, assegurando a racionalidade e a efetividade nos encargos constitucionais de proteção dos valores e direitos fundamentais. Ademais, os arranjos institucionais derivados do federalismo cooperativo facilita a realização dos valores caros ao projeto constitucional brasileiro, como a democracia participativa, a proteção dos direitos fundamentais e a desconcentração vertical de poderes, como fórmula responsiva aos controles social e institucional. Precedentes. 8. O nível de ação do agir político-administrativo nos domínios das competências partilhadas, próprio do modelo do federalismo cooperativo, deve ser medido pelo princípio da subsidiariedade. Ou seja, na conformação dos arranjos cooperativos, a ação do ente social ou político maior no menor, justifica-se quando comprovada a incapacidade institucional desse e demonstrada a eficácia protetiva daquele. Todavia, a subsidiariedade apenas apresentará resultados satisfatórios caso haja forte coesão entre as ações dos entes federados. Coesão que é exigida tanto na dimensão da alocação das competências quanto na dimensão do controle e fiscalização das capacidades institucionais dos órgãos responsáveis pela política pública. 9. A Lei Complementar nº 140/2011 tal como desenhada estabelece fórmulas capazes de assegurar a permanente cooperação entre os órgãos administrativos ambientais, a partir da articulação entre as dimensões estáticas e dinâmicas das competências comuns atribuídas aos entes federados. Desse modo, respeitada a moldura constitucional quanto às bases do pacto federativo em competência comum administrativa e quanto aos deveres de proteção adequada e suficiente do meio ambiente, salvo as prescrições dos arts. 14, § 4º, e 17, § 3º, que não passam no teste de validade constitucional. 10. No § 4º do art. 14, o legislador foi insuficiente em sua regulamentação frente aos deveres de tutela, uma vez que não disciplinou qualquer consequência para a hipótese da omissão ou mora imotivada e desproporcional do órgão ambiental diante de pedido de renovação de licença ambiental. Até mesmo porque para a hipótese de omissão do agir administrativo no processo de licenciamento, o legislador ofereceu, como afirmado acima, resposta adequada consistente na atuação supletiva de outro ente federado, prevista



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

no art. 15. Desse modo, mesmo resultado normativo deve incidir para a omissão ou mora imotivada e desproporcional do órgão ambiental diante de pedido de renovação de licença ambiental, disciplinado no referido § 4º do art. 14. 11. Um dos princípios fundamentais do funcionamento do sistema legal de tutela do meio ambiente é o da atuação supletiva do órgão federal, seja em matéria de licenciamento seja em matéria de controle e fiscalização das atividades ou empreendimentos potencialmente poluidores ou degradantes do meio ambiente. No exercício da cooperação administrativa, portanto, cabe atuação suplementar – ainda que não conflitiva – da União com a dos órgãos estadual e municipal. As potenciais omissões e falhas no exercício da atividade fiscalizatória do poder de polícia ambiental por parte dos órgãos que integram o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA) não são irrelevantes e devem ser levadas em consideração para constituição da regra de competência fiscalizatória. Diante das características concretas que qualificam a maioria dos danos e ilícitos ambientais de impactos significativos, mostra-se irrazoável e insuficiente regra que estabeleça competência estática do órgão licenciador para a lavratura final do auto de infração. O critério da prevalência de auto de infração do órgão licenciador prescrito no § 3º do art. 17 não oferece resposta aos deveres fundamentais de proteção, nas situações de omissão ou falha da atuação daquele órgão na atividade fiscalizatória e sancionatória, por insuficiência ou inadequação da medida adotada para prevenir ou reparar situação de ilícito ou dano ambiental. 12. O juízo de constitucionalidade não autoriza afirmação no sentido de que a escolha legislativa é a melhor, por apresentar os melhores resultados em termos de gestão, eficiência e efetividade ambiental, mas que está nos limites da moldura constitucional da conformação decisória. Daí porque se exige dos poderes com funções precípuas legislativas e normativas o permanente ajuste da legislação às particularidades e aos conflitos sociais. 13. A título de obter dictum faço apelo ao legislador para a implementação de estudo regulatório retrospectivo acerca da Lei Complementar nº 140/2011, em diálogo com todos os órgãos ambientais integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente, como método de vigilância legislativa e posterior avaliação para possíveis rearranjos institucionais. Sempre direcionado ao compromisso com a normatividade constitucional ambiental e federativa. Ademais, faço também o apelo ao legislador para o adimplemento constitucional de legislar sobre a proteção e uso da Floresta Amazônia (art. 225, § 4º), região que carece de efetiva e especial regulamentação, em particular das atividades fiscalizadoras, frente às características dos crimes e ilícitos ambientais na região da Amazônia Legal. 14. Improcedência dos pedidos de declaração de inconstitucionalidade dos arts. 4º, V e VI, 7º, XIII, XIV, "h", XV e parágrafo único, 8º, XIII e XIV, 9º, XIII e XIV, 14 § 3º, 15, 17, caput e §§ 2º, 20 e 21, Lei Complementar nº 140/2011 e, por arrastamento, da integralidade da legislação. 15. Procedência parcial da ação direta para conferir interpretação conforme à Constituição Federal: (i) ao § 4º do art. 14 da Lei Complementar

**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**

nº 140/2011 para estabelecer que a omissão ou mora administrativa imotivada e desproporcional na manifestação definitiva sobre os pedidos de renovação de licenças ambientais instaura a competência supletiva dos demais entes federados nas ações administrativas de licenciamento e na autorização ambiental, como previsto no art. 15 e (ii) ao § 3º do art. 17 da Lei Complementar nº 140/2011, esclarecendo que a prevalência do auto de infração lavrado pelo órgão originalmente competente para o licenciamento ou autorização ambiental não exclui a atuação supletiva de outro ente federado, desde que comprovada omissão ou insuficiência na tutela fiscalizatória.

(ADI 4757, Relator(a): ROSA WEBER, Tribunal Pleno, julgado em 13/12/2022, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-058 DIVULG 16-03-2023 PUBLIC 17-03-2023)

O Superior Tribunal de Justiça também já se posicionou em igual sentido:

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. AMBIENTAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. ILEGITIMIDADE PASSIVA. MUNICÍPIO. OBRIGAÇÕES DE FAZER. OMISSÃO FISCALIZATÓRIA. CANIL PARTICULAR CLANDESTINO. MAUS-TRATOS AOS ANIMAIS E CONTAMINAÇÃO DO SOLO. CIÊNCIA POR MAIS DE UMA DÉCADA. INAÇÃO. DIMENSÃO ECOLÓGICA DA DIGNIDADE HUMANA. COMPETÊNCIA COMUM. FEDERALISMO COOPERATIVO AMBIENTAL. SEPARAÇÃO DE PODERES. ARGUMENTO CONSTITUCIONAL. RECURSO ESPECIAL. DESCABIMENTO. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. MULTA COMINATÓRIA. DISPOSITIVO LEGAL NÃO INDICADO. INÉPCIA RECURSAL.

1. Descabe a análise, em recurso especial, de pretensão fundada diretamente em dispositivo constitucional. Ademais, a matéria carece de prequestionamento. Hipótese das Súmulas n. 284/STF (É inadmissível o recurso extraordinário, quando a deficiência na sua fundamentação não permitir a exata compreensão da controvérsia) e 356/STF (O ponto omissis da decisão, sobre o qual não foram opostos embargos declaratórios, não pode ser objeto de recurso extraordinário, por faltar o requisito do prequestionamento).

2. No que tange à multa cominatória, a falta de indicação do dispositivo de lei federal apto a sustentar a tese recursal inviabiliza seu conhecimento, nos termos da Súmula n. 284/STF (É inadmissível o recurso extraordinário, quando a deficiência na sua fundamentação não permitir a exata compreensão da controvérsia).

3. Hipótese fática em que a municipalidade omitiu-se por 13 (treze) anos na solução da existência de canil clandestino que impunha maus-tratos a mais



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

de 100 (cem) animais, verificando-se, ainda, contaminação do solo e instalação ilícita de poço para abastecimento de água.

4. Nos termos da jurisprudência desta Corte, a tutela ambiental é dever de todas as esferas de governo, à luz do princípio do federalismo cooperativo ambiental consolidado na Lei Complementar n. 140/2001. A omissão na fiscalização e mitigação dos danos enseja a imposição judicial de obrigações positivas para a administração a fim de solucionar o problema cuja extensão temporal e quantitativa revela afronta à dimensão ecológica da dignidade humana.

5. Agravo conhecido para conhecer em parte do recurso especial e, nessa extensão, negar-lhe provimento.

(AREsp n. 2.024.982/SP, relator Ministro Og Fernandes, Segunda Turma, julgado em 14/6/2022, DJe de 24/6/2022.)

Portanto, tratando-se de aparato que confira proteção ao meio ambiente, inexistente competência exclusiva (material ou legislativa) para a promoção das medidas protetivas adequadas, prevalecendo o dever de cooperação entre os entes políticos.

3. Competência concorrente de Estados e Municípios para edição de leis mais restritivas relativas ao meio ambiente e à defesa da saúde

Especificamente quanto à atuação no âmbito legislativo, a Constituição Federal preconiza, em seu artigo 22, um rol de temas cuja competência cabe exclusivamente à União, atribuindo a possibilidade de delegação, mediante autorização por lei complementar, da competência da União aos Estados, para atuação sobre questões singulares dentre as matérias ali relacionadas. Já o artigo 30 indica a competência municipal para legislar acerca dos assuntos de interesse local. O artigo 25 confere aos Estados uma competência remanescente, que é aquela a eles não vedada pela Constituição.

As matérias de competência legislativa concorrente da União, Estados e Distrito Federal estão descritas no artigo 24 do Texto Constitucional, que assim dispõe:

**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico;

II - orçamento;

III - juntas comerciais;

IV - custas dos serviços forenses;

V - produção e consumo;

VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição;

VII - proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico;

VIII - responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;

IX - educação, cultura, ensino e desporto;

IX - educação, cultura, ensino, desporto, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação;

X - criação, funcionamento e processo do juizado de pequenas causas;

XI - procedimentos em matéria processual;

XII - previdência social, proteção e defesa da saúde;

XIII - assistência jurídica e Defensoria pública;

XIV - proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência;

XV - proteção à infância e à juventude;

XVI - organização, garantias, direitos e deveres das polícias civis.

§ 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

§ 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.

§ 3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

§ 4º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.

A competência legislativa dos entes políticos em matéria ambiental é, como visto, concorrente (CF, 24, VI). Os artigos acima delineados demonstram o propósito de que todos atuem, de forma preventiva e repressiva, na defesa dos microbens ambientais¹⁶.

De igual modo, a defesa da saúde também se encontra no rol dos temas de competência concorrente (CF, 24, XII).

Nesse compasso, a União deve editar normas de caráter geral, enquanto Estados e Municípios se incumbem da elaboração de leis específicas, atentas às particularidades de determinados espaços territoriais, sem, contudo, se desvencilhar dos valores e balizas traçadas nas normas estabelecidas pela União. Vale consignar que interesse local não é aquele adstrito ou exclusivo do Município (ou mesmo do Estado), mas sim o que predominantemente o afete, independentemente das repercussões que possa também gerar nas demais esferas políticas, exceto se a discussão demandar maior abrangência ao enfoque dado ou uniformidade de tratamento. Esse é o entendimento do Supremo Tribunal Federal quanto ao tema:

EMENTA 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

¹⁶ DINO, Nicolao. A repartição de Competências administrativas e legislativas e a proteção do meio ambiente no estado federal brasileiro: aspectos controvertidos. In Ministério Público, Sistema de Justiça e Constituição Federal, Escritos em homenagem aos 35 anos da Carta Magna. Org. Michel Flach. 1 ed.. São Paulo, Tirant lo Blanch, 2023. Pg. 115.

**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**

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 exaurimento 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



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

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 3470, Relator(a): ROSA WEBER, Tribunal Pleno, julgado em 29-11-2017, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-019 DIVULG 31-01-2019 PUBLIC 01-02-2019).

Portanto, é válido e encontra supedâneo na Carta Constitucional que Estados e Municípios, observadas as suas atribuições, editem legislações em matéria ambiental, bem como em defesa da saúde, de modo mais protetivo àquelas já existentes, para, **adequando-se as especificidades locais, garantir maior grau de proteção ao meio ambiente e a efetivação do direito fundamental à saúde.**

4. Impossibilidade de flexibilização das normas ambientais: vedação ao retrocesso ambiental



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Por outro lado, é impraticável a flexibilização de normas atinentes ao meio ambiente, pois em matéria de direito ambiental devem prevalecer os parâmetros de proteção fixados de forma mais restritiva, ou seja, que ofereçam nível mais elevado de proteção ambiental. Nunca o contrário, sob pena, inclusive, de esvaziamento das obrigações assumidas pelo Brasil, por meio da União, no plano internacional, no tocante à adoção de níveis adequados de proteção ao ambiente.

É o que aduz o princípio da vedação ao retrocesso ambiental, arraigado no Texto Constitucional, e que considera a impossibilidade de mitigação da proteção ambiental já alcançada, através da edição de uma norma que acabe por excluir ou reduzir o grau de concretização da proteção ao meio ambiente¹⁷.

Em outras palavras, e na acepção de Leme Machado¹⁸ "*o princípio da não regressão ambiental significa que a legislação e a regulamentação relativas ao meio ambiente só podem ser melhoradas e não pioradas*". O autor assevera que o princípio da não regressão ou vedação ao retrocesso implica o aperfeiçoamento do "bom ambiental", o qual apenas poderá sofrer alterações para transformar-se em "ótimo ambiental", pois a regressão das normas ambientais se traduziria em verdadeiro desequilíbrio ecológico¹⁹.

Ao abordar o tema, Sarlet e Fensterseifer²⁰ destacam que:

"a humanidade caminha na perspectiva de ampliação da salvaguarda da dignidade da pessoa humana, conformando a ideia de um 'patrimônio político-jurídico' consolidado ao longo do seu percurso histórico-civilizatório, para aquém do qual não se deve retroceder".

Ressalte-se que a vedação ao retrocesso ambiental constitui cláusula pétrea, pois além de abarcar o direito individual e coletivo ao meio ambiente

17 BEVILAQUA MARIN, E. F.; MARTINS DE ARAÚJO MASCARENHAS, G. O PRINCÍPIO DA VEDAÇÃO DE RETROCESSO AMBIENTAL E SUA APLICAÇÃO PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL EM FACE DA ANÁLISE DE (IN)CONSTITUCIONALIDADE DAS ÁREAS RURAIS CONSOLIDADAS. Revista da Faculdade de Direito da UFG, Goiânia, v. 45, n. 3, 2022. DOI: 10.5216/rfd.v45i3.64789. Disponível em: <https://revistas.ufg.br/revfd/article/view/64789>. Acesso em: 7.10. 2024.

18 LEME MACHADO, Paulo Affonso. Direito Ambiental Brasileiro. 26ª edição. Malheiros editores, 2018. pg.146.

19 Id. Ibidem.

20 SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. Direito constitucional ambiental. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

ecologicamente equilibrado (CF, 60), visa à efetivação da dignidade da pessoa humana, a partir da progressividade dos direitos socioambientais.

Sob esse prisma, como bem observam Beviláqua Marin e Mascarenhas²¹, referido princípio "*constitui importante garantia dos direitos adquiridos e funciona como limitador dos poderes legislativo e deliberativo, inerentes ao poder público*".

O preceito constitucional aludido se traduz em balizador da validade das normas infraconstitucionais em matéria ambiental. Dito de outro modo, a atuação legislativa e administrativa está adstrita à criação de mecanismos que aperfeiçoem (e não travanquem ou atrofiem) os preceitos já existentes, através da pormenorização, especificação e complementação dos vazios normativos.

5. A ADI 6.137 e a ADPF 667: pulverização aérea de agrotóxicos

5.1 Considerações sobre a ADPF 667

Conforme anteriormente apontado, está em trâmite no STF a ADPF n. 667, proposta no ano de 2020 pela Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil - CNA, para questionar a constitucionalidade de inúmeras leis municipais²² que proíbem a atividade de pulverização aérea de agrotóxicos.

A peticionante assevera, de início, que "[N]o tema da pulverização aérea de defensivos, impera total desconhecimento técnico sobre a matéria, alimentado por discursos histéricos e transloucados, somados a um desconhecimento profundo da estrutura de avaliação, estudo, registro e autorização de uso desses produtos pela agricultura nacional"²³. Nesse sentido, que referida desinformação seria o mote

21 BEVILAQUA MARIN, E. F.; MARTINS DE ARAÚJO MASCARENHAS, G. O PRINCÍPIO DA VEDAÇÃO DE RETROCESSO AMBIENTAL E SUA APLICAÇÃO PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL EM FACE DA ANÁLISE DE (IN)CONSTITUCIONALIDADE DAS ÁREAS RURAIS CONSOLIDADAS. Revista da Faculdade de Direito da UFG, Goiânia, v. 45, n. 3, 2022. DOI: 10.5216/rfd.v45i3.64789. Disponível em: <https://revistas.ufg.br/revfd/article/view/64789>. Acesso em: 7 out. 2024.

22 Vide nota de rodapé n.1.

23 Petição inicial apresentada na ADPF, pgs. 09. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5883215>. Acesso em 03.10.2024.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

para a aprovação de leis contrárias à produção agrícola e ao desenvolvimento econômico regional.

Segue tecendo considerações sobre o procedimento de registro de agroquímicos no país, supostos mitos que envolvem a temática e a importância dos “defensivos agrícolas” para a agricultura nacional.

Acerca da inconstitucionalidade das normas municipais questionadas, a CNA argumenta, em síntese, que:

- a)** a matéria diz respeito ao regime de navegação aérea e às condições para o exercício de profissões; competências privativas da União, conforme disposição dos artigos 22, X e XVI, da CF;
- b)** ainda que se entenda que o caso envolve matéria ambiental, a competência comum municipal prevista no artigo 23 da Constituição Federal seria administrativa e não legislativa;
- c)** as legislações municipais afrontam o princípio da livre iniciativa, e os fins da política agrícola;
- d)** o meio ambiente não é prejudicado pela pulverização aérea de agroquímicos.

Desse modo, aduz que foram violados, por meio das normas municipais impugnadas, os artigos 1º, IV; 22, X e XVI; o artigo 23, VI e VIII; o artigo. 24, VI; o artigo 170, *caput*, e o artigo 187, *caput* e II, da Constituição Federal.

Quanto às considerações apresentadas pela CNA, o primeiro esclarecimento relevante é o de que o tema da pulverização aérea de agrotóxicos, abordado nas legislações municipais impugnadas, é afeto ao meio ambiente, razão pela qual, conforme anteriormente delineado, a competência legislativa é concorrente da União, dos Estados e dos Municípios. Ademais, a matéria envolve a garantia do direito à saúde, também abarcado pela Constituição dentre aqueles de competência concorrente (CF, 24, XII).



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Não há, portanto, que se falar em interesse privativo da União em razão de o tema envolver navegação aérea e as condições para o exercício de profissões, pois que esses não são o objeto central da discussão; são apenas meros reflexos.

Por outro lado, em relação ao argumento de afronta ao princípio da livre iniciativa, inexistente, no Texto Constitucional, vedação a que as atividades econômicas sejam devidamente reguladas pelo Estado, com o fito precípuo de garantir e resguardar direitos fundamentais. Ao contrário, a Carta Maior, ao tratar da ordem econômica, disciplina justamente que cabe ao Poder Público a promoção das medidas necessárias à proteção e manutenção dos direitos à vida, à saúde, ao meio ambiente equilibrado, entre outros valores prestigiados no texto vigente.

Repise-se, o princípio da livre-iniciativa não é absoluto. Além disso, possui uma finalidade cristalina, expressa no artigo 170 da Constituição Federal, que é a de "*assegurar a todos existência digna*", da qual, evidentemente, não pode se dissociar.

Com relação ao argumento de que as normas impugnadas afrontariam os fins da política agrícola – pois "*o custo da produção em tais municípios aumentará, o que inviabilizará a sua comercialização*" –, tem-se que a redução dos custos da produção mediante pulverização aérea de pesticidas não pode ser utilizada como supedâneo para pôr em risco direitos fundamentais. Aliás, os fins da política agrícola sequer podem ser discutidos de modo dissociado dos valores democráticos constantes na Carta Maior, daí por que não merecem guarida quaisquer alegações apresentadas nesse sentido.

Por fim, quanto ao argumento de inexistência de prejuízo decorrente da pulverização aérea de agrotóxicos, em razão da complexidade da discussão, a matéria será abordada em tópico específico.

5.2 O posicionamento do STF na ADI 6.137

A Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil - CNA, anteriormente ao ingresso com a ADPF n. 667, protocolizou, ainda em 2019, a ADI autuada sob n.

**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**

6.137, que também versou acerca da pulverização aérea de agrotóxicos. Naquela ocasião, a Confederação insurgia-se apenas contra a Lei Estadual n. 16.820/2019, do Estado do Ceará, a qual vedou a pulverização aérea de agrotóxicos na agricultura naquela unidade federativa.

Por meio de petição bastante similar àquela que posteriormente foi apresentada na ADPF n. 667, a CNA alegou violação aos artigos 1º, IV; 22, X e XVI; ao artigo 23, VI e VIII; ao artigo 24, VI; ao artigo 170, *caput*, e ao artigo 187, *caput* e II, da Constituição Federal.

A ação, que teve como relatora a Ministra Cármen Lúcia, contou com a colaboração dos seguintes *amici curiae*: Partido Socialismo e Liberdade – PSOL, Associação Brasileira dos Produtores de Soja – APROSOJA BRASIL, Sindicato Nacional da Indústria de Produtos para Defesa Vegetal – SINDIVEG, as Defensorias Públicas do Distrito Federal, do Rio de Janeiro, de São Paulo, do Ceará, da Bahia, do Espírito Santo, de Pernambuco, do Rio Grande do Sul, do Tocantins e de Goiás, o Sindicato Nacional dos Aeronautas, Sindicato Nacional das Empresas de Aviação Agrícola - SINDAG e Associação Civil Alternativa Terrazul e tramitou sob rito do art. 10 da Lei n. 9.868/1999.

Como dito anteriormente, a ADI n. 6.137 já foi apreciada pelo Supremo Tribunal Federal, cujo acórdão transitou em julgado no ano de 2023. A Corte, à unanimidade, conheceu parcialmente da ação direta de inconstitucionalidade e, na parte conhecida, julgou-a 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. A ementa do julgado é a seguinte:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CONSTITUCIONAL E AMBIENTAL. LEI DO CEARÁ. PROIBIÇÃO DE PULVERIZAÇÃO AÉREA DE AGROTÓXICOS. DEFESA DO MEIO AMBIENTE E PROTEÇÃO À SAÚDE. COMPETÊNCIA CONCORRENTE DA UNIÃO, ESTADOS E MUNICÍPIOS. ARTS. 23 E 24 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. VÍCIO FORMAL NÃO CONFIGURADO. PROPORCIONALIDADE DA MEDIDA. RISCOS GRAVES DA TÉCNICA DE APLICAÇÃO DE PESTICIDAS. PRINCÍPIOS DA PREVENÇÃO E PRECAUÇÃO EM MATÉRIA AMBIENTAL. INEXISTÊNCIA DE



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. AÇÃO PARCIALMENTE CONHECIDA E, NESSA PARTE, JULGADA IMPROCEDENTE.

1. 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.

No caso, a pertinência temática limita-se às normas referentes à pulverização de agrotóxicos, não abrangendo a íntegra do diploma legal questionado. Precedentes.

2. A vedação à pulverização aérea de agrotóxicos é matéria afeta à saúde e ao meio ambiente, listada entre as competências administrativas comuns e entre as competências legislativas concorrentes da União, dos Estados e dos Municípios (incs. II e VI do art. 23; incs. VI e XII do art. 24, todos da Constituição da República).

3. A Lei n. 7.802/1989 é expressa ao preservar a competência legislativa dos Estados para regulamentar “o uso, a produção, o consumo, o comércio e o armazenamento dos agrotóxicos”. Não há óbice a que os Estados editem normas mais protetivas à saúde e ao meio ambiente quanto à utilização de agrotóxicos. A regulamentação nacional limita-se a traçar os parâmetros gerais sobre a matéria, estabelecendo atividades de coordenação e ações integradas. Precedentes: ADI n. 3470, DJe 1º.2.2019; RE n. 761.056, DJe 20.3.2020; RE n. 286.789/RS, DJ 08.4.2005.

4. A livre iniciativa não impede a regulamentação das atividades econômicas pelo Estado, especialmente quando esta se mostra indispensável para resguardo de outros valores prestigiados pela Constituição, como 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.

5. A norma questionada não se comprova desarrazoada nem refoge à proporcionalidade jurídica do direito à livre iniciativa e o do direito à saúde e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, estabelecendo restrição razoável e proporcional às técnicas de aplicação de pesticidas no Estado do Ceará, após constatação científica dos riscos envolvidos na pulverização aérea de agrotóxicos. 6. Ação direta parcialmente conhecida quanto às normas sobre vedação à pulverização de agrotóxicos previstas no § 1º e no caput do art. 28-B na Lei estadual n. 12.228/1993 e, nessa parte, julgado improcedente o pedido.

6. Ação direta parcialmente conhecida quanto às normas sobre vedação à pulverização de agrotóxicos previstas no § 1º e no caput do art. 28-B na Lei estadual n. 12.228/1993 e, nessa parte, julgado improcedente o pedido.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

O Supremo Tribunal Federal, como visto, reconheceu, no âmbito daquela ADI, os riscos dos agrotóxicos à saúde humana e o desequilíbrio ecológico causado pelo seu uso excessivo, bem como os efeitos adversos da pulverização aérea de pesticidas. Ademais, a Corte verificou a competência concorrente dos entes federados para edição de normas sobre a matéria, atestando a inexistência de óbices à fixação de regras mais protetivas à saúde e ao meio ambiente como aquela editada pelo Estado do Ceará. Consta do voto condutor do acórdão que:

“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”.

Desse modo, o STF afastou a alegação de inconstitucionalidade formal e material da norma impugnada, atestando que o Estado do Ceará não cometeu excesso quanto às competências a ele incumbidas pela Constituição Federal, tampouco quanto ao conteúdo da legislação apontada como ilegítima pela Confederação Nacional da Agricultura.

O posicionamento unânime da Corte Suprema no julgamento da ADI 6.137 deverá ser observado, também, no âmbito da ADPF 667, a qual versa acerca de matéria idêntica àquela trazida na Ação Direta de Inconstitucionalidade recentemente julgada.

5.3 Pulverização aérea de agrotóxicos: riscos e prejuízos

5.3.1 Conceito de agrotóxicos

A Lei 7.802/1989 (revogada), em seu art. 2º, I, a, assim definiu os agrotóxicos como sendo:



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

“os produtos e os agentes de processos físicos, químicos ou biológicos, destinados ao uso nos setores de produção, no armazenamento e beneficiamento de produtos agrícolas, nas pastagens, na proteção de florestas, nativas ou implantadas, e de outros ecossistemas e também de ambientes urbanos, hídricos e industriais, cuja finalidade seja alterar a composição da flora ou da fauna, a fim de preservá-las da ação danosa de seres vivos considerados nocivos”.

Essa definição foi recentemente alterada pela Lei 14.785/2023 (art. 1º, XXVI), a qual disciplina que os agrotóxicos são:

“produtos e agentes de processos físicos, químicos ou biológicos destinados ao uso nos setores de produção, no armazenamento e no beneficiamento de produtos agrícolas, nas pastagens ou na proteção de florestas plantadas, cuja finalidade seja alterar a composição da flora ou da fauna, a fim de preservá-las da ação danosa de seres vivos considerados nocivos”.

5.3.2 Prejuízos dos agrotóxicos à saúde humana

Sobre a utilização dos agrotóxicos no país, Perez, Moreira e Dubois²⁴ analisam que as mudanças no processo tradicional do trabalho agrícola, com a implantação de novas tecnologias pautadas, sobretudo, no uso de extensivos de agentes químicos para controle de pragas, trouxeram maior produtividade à atividade. Tais facilidades, entretanto, como destacam os autores, não foram acompanhadas pela implementação de programas de qualificação da força de trabalho, expondo as comunidades rurais a uma série de riscos originados pelo uso de substâncias perigosas e agravado por uma série de determinantes de ordem social.

Quanto aos efeitos dos agrotóxicos à saúde humana, os pesquisadores destacam que podem ser de dois tipos: agudos – resultantes da exposição a

²⁴ PERES, Frederico; MOREIRA, Josino Costa; DUBOIS, Gaetan Serge. Agrotóxicos, saúde e ambiente: uma introdução ao tema. É veneno ou é remédio, p. 21-41, 2003.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

concentrações de um ou mais agentes tóxicos capazes de causarem dano efetivo aparente em um período de 24 horas –, ou crônicos – aqueles resultantes de uma exposição continuada a doses relativamente baixas de um ou mais produtos. Esclarecem, ainda, que:

“Os efeitos agudos são aqueles mais visíveis, que aparecem durante ou após o contato da pessoa com o produto e apresentam características bem marcantes. No caso dos agrotóxicos, essas características podem ser espasmos musculares, convulsões, náuseas, desmaios, vômitos e dificuldades respiratórias (OPS, 1996). Já os efeitos de uma exposição crônica podem aparecer semanas, meses, anos ou até mesmo gerações após o período de uso/contato com tais produtos, sendo, portanto, mais difíceis de identificação. Em muitos casos podem até ser confundidos com outros distúrbios, simplesmente não relacionados ao agente causador (nexo-causal)”²⁵.

A exposição crônica aos agrotóxicos, a depender da classificação quanto à praga que controla ou “organismo-alvo” (inseticidas, fungicidas ou herbicidas) e ao grupo químico a que pertence (organofosforados e carbamatos, organoclorados, piretróides sintéticos, ditiocarbamatos, fentalamidas, dinitrofenóis e pentaclorofenol, fenoxiacéticos e dipiridilos) pode causar efeitos neurotóxicos retardados, alterações cromossomiais, dermatites, lesões hepáticas, arritmia cardíaca, lesões renais, neuropatias periféricas, alergias, asma brônquica, irritações nas mucosas, hipersensibilidade, alergias respiratórias, dermatites, doença de Parkinson, cânceres, teratogêneses, cloroacnes e fibrose pulmonar²⁶.

Em pesquisa mais recente Ferreira²⁷ pondera que:

“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

25 Id. Ibidem.

26 Id. Ibidem.

27 FERREIRA, Maria Leonor Paes Cavalcanti. A pulverização aérea de agrotóxicos no Brasil: cenário atual e desafios. Revista de Direito Sanitário, v. 15, n. 3, p. 18-45, 2014.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

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”.

A autora destaca que, segundo dados da 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.

Ferreira esclarece, ainda, que a intoxicação pode se dar de modo direto, incidindo sobre os operários da indústria de agrotóxicos e os operadores que os utilizam, ou indireta, atingindo consumidores e pessoas que se encontram próximas aos locais onde os pesticidas são aplicados²⁸ e alerta para a já comprovada relação entre a utilização de agrotóxicos e tentativas de suicídio no Brasil e no mundo²⁹, assim como para os riscos dos agrotóxicos às crianças, cuja saúde é particularmente afetada pela exposição aos pesticidas.

5.3.3 Os agrotóxicos e os impactos ao meio ambiente

Destaque-se, além dos graves e diretos efeitos à saúde, a existência de prejuízos ambientais decorrentes do uso de agrotóxicos, que, ao fim, também afetam a saúde humana. Peres, Moreira e Dubois³⁰ assinalam, a propósito, que:

“A larga utilização de agrotóxicos no processo de produção agropecuária, entre outras aplicações, tem trazido uma série de transtornos e modificações para o ambiente, seja pela contaminação das comunidades de seres vivos que o compõem, seja pela sua acumulação nos segmentos bióticos e abióticos dos ecossistemas (biota, água, ar, solo, sedimentos etc)”.

28 Id. Ibidem.

29 Vide: GUNNEL, David; EDDLESTON, Michael, PHILLIPS, Michael R; KONRADSEN, Flemming. The global distribution of fatal pesticide self-poisoning: systematic review. BMC Public Health, 2007 e PIRES, Dario Xavier Pires; CALDAS, Eloísa Dutra Caldas; RECENA, Maria Celina Piazza. Uso de agrotóxicos e suicídios no Estado do Mato Grosso do Sul, Brasil. Disponível em: <http://www.scielosp.org/scielophp?pid=S0102311X2005000200027&script=sci_arttext>.

30 PERES, Frederico; MOREIRA, Josino Costa; DUBOIS, Gaetan Serge. Agrotóxicos, saúde e ambiente: uma introdução ao tema. É veneno ou é remédio, p. 21-41, 2003.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Ao analisar os impactos ambientais do uso de agrotóxicos a partir do levantamento das produções bibliográficas existentes entre 2011 e 2017 sobre a temática³¹, Lopes e Albuquerque³² detectaram o seguinte:

“As publicações produzidas no período de 2011 a 2017 sobre o impacto dos agrotóxicos no meio ambiente, encontradas no presente estudo, evidenciam o prejuízo causado sobre os insetos, a água, o solo e os peixes pelo uso dessas substâncias, muitas vezes, por alterarem seu habitat natural.

Um estudo identificou a presença de Dicloro-Difenil-Tricloroetano (DDT) em solo, e outros abordaram que a rápida dissipação dos agrotóxicos nos solos e nas águas e o seu poder de escoamento também devem ser levados em consideração para a discussão do impacto desses venenos sobre o meio ambiente, podendo contaminar águas de rios e mares. Outras substâncias, como o benalaxil, podem se dissipar com a ajuda da degradação da própria microbiota aquática. O número e o tamanho de estômatos em plantas podem ser influenciados pela presença de agrotóxicos na área de plantio.

Agrotóxicos podem contaminar reservatórios de água, rios, recursos hídricos e bacias fluviais, podendo interferir nos organismos vivos aquáticos. Algumas substâncias já proibidas há décadas no País, como é o caso do Hexaclorociclohexano (HCH), ainda estão sendo detectadas em amostras de águas, poços e mananciais. Lagos urbanos, como um localizado na cidade de Cascavel, no Paraná, com intensa atividade agrícola, apresentaram contaminação recente por organofosforados. Situação semelhante foi encontrada em Fortaleza, onde foram detectadas as substâncias cipermetrina e malationa em dois rios da região metropolitana. Até mesmo na água da chuva, em regiões de produção de soja, foi detectada a presença de diferentes agrotóxicos. Albuquerque, Ribeiro e Kummrow²⁸, em sua revisão de literatura, identificaram que os herbicidas foram os agrotóxicos mais encontrados em águas doces brasileiras.

Estudo de Castro *et al* demonstra que a contaminação das águas pode afetar a flora aquática. Um estudo realizado por Sanches *et al*, no estado de São Paulo, constatou que os peixes também podem ser intoxicados pela

31 A densa pesquisa realizada por Alves Lopes e Cavalcanti de Albuquerque utilizou metodologia descritivo-analítico-reflexiva a partir da revisão bibliográfica do tema existente na produção científica entre 2011 e 2017, encontrado nas principais bases de dados de produção científica. 615 publicações foram catalogadas inicialmente e após inclusão de dados no gerenciador de bibliografias End Note para a retirada das duplicatas encontradas, restaram 184 artigos, lidos em sua íntegra e utilizados na pesquisa a partir dos critérios de inclusão utilizados pelos autores, divididos nas categorias: impacto ambiental e impacto à saúde humana.

32 LOPES, Carla Vanessa Alves; ALBUQUERQUE, Guilherme Souza Cavalcanti de. Agrotóxicos e seus impactos na saúde humana e ambiental: uma revisão sistemática. Saúde em debate, v. 42, n. 117, p. 518-534, 2018.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

exposição em águas contaminadas por agrotóxicos, principalmente se elas contiverem mais de uma substância simultaneamente. Campos Garcia et al também identificaram que a exposição ao carbofurano associou-se à hiperplasia de células epiteliais, a aneurismas e alterações capilares em peixes. Outro estudo, realizado por Pessoa et al, também demonstrou que atividades das larvas de tilápia, como a velocidade de natação, podem ser comprometidas pela exposição ao carbofurano. Através da contaminação da água, também por pesticidas, como o diuron e carbofurano, protozoários podem ter seu crescimento e sua replicação prejudicados, e girinos apresentaram alterações bioquímicas com a exposição a algumas substâncias. Em peixes destinados ao consumo humano, coletados em algumas cidades brasileiras, também foram detectadas acumulações do agrotóxico DDT³⁵. Estudos também encontraram agrotóxicos organoclorados em espécies de peixe na região Nordeste do Brasil^{37,38}. Anfíbios de áreas contaminadas por agrotóxicos tendem a ter mais danos no Ácido Desoxirribonucleico (DNA) quando comparados aos mesmos organismos de áreas preservadas³⁹. A exposição de microartrópodes aos organoclorados (com a influência da temperatura externa no local em que a exposição ocorre) também pode ser tóxica para essa espécie. Chelinho et al também demonstraram em seu estudo as mudanças ocorridas em comunidades de microartrópodes a partir da exposição aos agrotóxicos. Os compostos abamectina e clorfenapir e carbofurano também causaram danos a outras espécies de artrópodes, além de o número total de nematoides no solo ser significativamente reduzido na presença do carbofurano. A lambdacialotrina pode estar associada à toxicidade crônica em minhocas. Alguns agrotóxicos muito utilizados na agricultura brasileira, como a cipermetrina, a lambdacialotrina e o tiametoxam, podem ser prejudiciais ao desenvolvimento de insetos, como o *Telenomus podissi*, e áreas com uso de alguns inseticidas podem alterar a biodiversidade local de insetos. Carbaril, fenitrotiona e metidationa também podem ser prejudiciais aos ovos do inseto Chrysopidae externa.

Os autores assinalam, ainda, que alguns inseticidas podem causar resistência ao mosquito transmissor do *Aedes aegypti*, ao passo que referidos inseticidas podem ser extremamente tóxicos para tipos de microcrustáceos. Apontam a relação entre substâncias como o *spinosad* e a mortalidade de abelhas, esclarecem a interferência negativa de agrotóxicos na produção de alimentos e a contaminação de frutas e legumes por agrotóxicos não permitidos para aquelas culturas ou acima dos limites permitidos.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Os estudos realizados pelos autores demonstram a ingerência (negativa) dos agrotóxicos no equilíbrio do ecossistema, cujos impactos vão desde a alteração da composição do solo, passando pela contaminação da água e do ar e podendo interferir nos organismos vivos terrestres e aquáticos, a partir de sua morfologia e função dentro do ecossistema.

5.3.4 Riscos e ineficiência da pulverização aérea de agrotóxicos

Ferreira³³ recorda que já em 1991, *Pimentel (apud Amaro, 2007)* apresentava estudo demonstrando que menos de 0,1% dos pesticidas aplicados nas culturas atingia as pragas-alvo e que, portanto, uma grande quantidade desses produtos era 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. E que, segundo exemplo utilizado por aquele autor, a deriva decorrente da aplicação aérea de agrotóxicos já havia atingido uma distância de 32 quilômetros da área-alvo.

Acerca dos estudos realizados pela EMBRAPA quanto à tecnologia de aplicação de agrotóxicos³⁴, Ferreira³⁵ resume que:

“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”.

33 FERREIRA, Maria Leonor Paes Cavalcanti. A pulverização aérea de agrotóxicos no Brasil: cenário atual e desafios. *Revista de Direito Sanitário*, v. 15, n. 3, p. 18-45, 2014.

34 CHAIM, Aldemir. Tecnologia de aplicação de agrotóxicos: fatores que afetam a eficiência e o impacto ambiental. In: SILVA, Célia Maria Maganhotto de Souza; FAY, Elisabeth Francisconi (Orgs.). *Agrotóxicos & ambiente*. Brasília: Embrapa; 2004. p. 317. Disponível em: <https://www.alice.cnptia.embrapa.br/alice/bitstream/doc/14169/1/2004PL-23-Chaim-Tecnologia-5312.pdf>. Acesso em: 08 de outubro de 2024.

35 FERREIRA, Maria Leonor Paes Cavalcanti. A pulverização aérea de agrotóxicos no Brasil: cenário atual e desafios. *Revista de Direito Sanitário*, v. 15, n. 3, p. 18-45, 2014.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Em Nota Técnica³⁶ acerca da proibição de pulverização aérea no Estado do Ceará, a Fundação Oswaldo Cruz esclarece que não há condições ideais para a aplicação aérea de agrotóxicos, sendo incontroverso que, ainda em condições consideradas adequadas, a dispersão dos agrotóxicos não pode ser eliminada, uma vez que a deriva é influenciada por diversos fatores que não podem ser controlados em sua totalidade.

Aponta, também, que o veneno que não atinge seu alvo contamina solos, aquíferos superficiais e subterrâneas, plantações vizinhas, florestas e muitas vezes áreas residenciais, causando danos ao ambiente e à saúde das populações e que o risco de atingir espécies não-alvo não é acidental, mas permanente.

Não por outra razão, Bertuzzo³⁷ conclui que

“Neste sentido, verifica-se que, ao sopesar os custos sociais e ambientais frente aos benefícios econômicos causados pela pulverização aérea agrícola, são muito mais caros que o retorno desta atividade, sendo inegável que os únicos beneficiários são os grandes produtores de soja, milho, cana-de-açúcar e outras culturas, obviamente que a curto prazo, pois as perdas ambientais refletirão também para com suas próximas gerações.”

Esse cenário demonstra os inúmeros prejuízos e riscos causados pela pulverização aérea de agrotóxicos, bem como sua ineficiência, levando-se em conta a afetação negativa – e insuscetível de controle – aos ecossistemas.

6. ADIs ns. 5.553 e 7.701: flexibilização da legislação atinente aos agrotóxicos

Tramitam no Supremo Tribunal Federal, também sobre a temática dos agrotóxicos, a ADI autuada sob n. 5.553, proposta pelo Partido Socialismo e

³⁶ FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ. Nota Técnica sobre a proibição da pulverização aérea de agrotóxicos no Ceará. Disponível em: https://portal.fiocruz.br/sites/portal.fiocruz.br/files/documentos/nota_tecnica_pulverizacao_aerea_ce.pdf. Acesso em: 09.10.2024.

³⁷REGOLIN BERTUZZO, T. O Uso de Agrotóxicos e a Pulverização Aérea no Brasil: A Conjuntura dos Desastres e as Consequências de um Acordo Comercial entre União Europeia e Mercosul. Debater a Europa, [S. l.], n. 26/27, p. 63-80, 2023. DOI: 10.14195/1647-6336_26/27_3. Disponível em: <https://impactum-journals.uc.pt/debatereuropa/article/view/10908>. Acesso em: 09.10.2024.

**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**

Liberdade – PSOL e que versa sobre a possível inconstitucionalidade da legislação tributária do Imposto sobre Produtos Industrialização (IPI) e do Convênio 100 do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) que prevê desonerações tributárias para agrotóxicos e a ADI N. 7.701, também proposta pelo PSOL, acompanhado do Partido dos Trabalhadores – PT, a Rede Sustentabilidade, a Central Única dos Trabalhadores – CUT e a Confederação Nacional dos Trabalhadores Assalariados e Assalariadas Rurais – CONTAR, para questionar a validade de alguns dispositivos da Lei n. 14.785/2023 (nova Lei de Agrotóxicos).

No bojo da ADI n. 5.553, que está sob relatoria do Ministro Edson Fachin, o requerente argumenta que a redução do ICMS e a isenção total na cobrança de IPI para agrotóxicos fere os direitos fundamentais à saúde e ao meio ambiente equilibrado.

Aponta, além disso, que os benefícios tributários violam o princípio da seletividade tributária pois a essencialidade dos produtos é o que orienta a aplicação da seletividade, para que se propicie acesso aquilo que for essencial à qualidade e dignidade humana. Argumenta que não por outra razão o Estado sobretaxa cigarros e bebidas alcoólicas, por exemplo, e isenta medicamentos e alimentos.

Já por meio da ADI n. 7.701, os requerentes aduz que são inconstitucionais os seguintes dispositivos da Lei n. 14.785/2023:

Art. 1º A pesquisa, a experimentação, a produção, a embalagem, a rotulagem, o transporte, o armazenamento, a comercialização, a utilização, a importação, a exportação, o destino final dos resíduos e das embalagens, o registro, a classificação, o controle, a inspeção e a fiscalização de agrotóxicos, de produtos de controle ambiental, de seus produtos técnicos e afins são regidos por esta Lei.

§ 1º Os produtos e os agentes de processos físicos, químicos ou biológicos destinados ao uso nos setores de proteção de ambientes urbanos e industriais são regidos pela Lei nº 6.360, de 23 de setembro de 1976.

Art. 2º Para os efeitos desta Lei, consideram-se:

**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**

VI - análise dos riscos: processo constituído pelas seguintes fases:

[...]

a) avaliação dos riscos: caracterização científica e sistemática da natureza e da magnitude dos riscos à saúde humana e ao meio ambiente resultantes da exposição a determinadas substâncias ou produtos, cujo processo inclui a identificação do perigo, a avaliação da dose-resposta (caracterização do perigo), a avaliação da exposição à substância e a caracterização do risco;

b) comunicação dos riscos: transmissão de informações relativas a perigos e a riscos, bem como a fatores relacionados com riscos e com a percepção do risco, especialmente as pertinentes ao manuseamento e à aplicação de agrotóxico e de produtos de controle ambiental, bem como ao estabelecimento de requisitos mínimos de saúde e segurança no local de trabalho para precaver os riscos decorrentes da exposição dos trabalhadores a esses produtos, e as medidas preventivas, gerais e específicas, para a redução desses riscos;

c) gestão dos riscos: processo decorrente da avaliação dos riscos, que consiste em ponderar fatores econômicos, sociais e regulatórios, bem como os efeitos sobre a saúde humana e o meio ambiente, em consulta às partes interessadas, levados em conta a avaliação dos riscos e outros fatores legítimos, e, se necessário, em selecionar opções apropriadas para proteger a saúde e o meio ambiente;

Art. 3º Os agrotóxicos, os produtos de controle ambiental, os produtos técnicos e afins, de acordo com as definições constantes do art. 2º desta Lei, somente poderão ser pesquisados, produzidos, exportados, importados, comercializados e utilizados se previamente autorizados ou registrados em órgão federal, nos termos desta Lei.

[...]

§ 10. Proceder-se-á à análise de risco para a concessão dos registros dos produtos novos, bem como para a modificação nos usos que implique aumento de dose, inclusão de cultura, equipamento de aplicação ou nos casos de reanálise.

Art. 4º É estabelecido o órgão federal responsável pelo setor da agricultura como o órgão registrante de agrotóxicos, de produtos técnicos e afins, bem como o órgão federal responsável pelo setor do meio ambiente como o órgão registrante de produtos de controle ambiental, de produtos técnicos e afins.

[...]

**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**

§ 2º O processo decisório de gestão de riscos será fundamentado na análise de riscos nos processos de registro de agrotóxicos, de produtos de controle ambiental, de produtos técnicos e afins.

§ 3º É proibido o registro de agrotóxicos, de produtos de controle ambiental e afins que apresentem risco inaceitável, observado o disposto no § 1º deste artigo, para os seres humanos ou para o meio ambiente, por permanecerem inseguros, mesmo com a implementação das medidas de gestão de risco.

§ 4º A análise dos riscos é obrigatória para a concessão de registro de agrotóxicos e de produtos de controle ambiental.

Art. 5º Compete ao órgão federal responsável pelo setor da agricultura:

[...]

Art. 6º Compete ao órgão federal responsável pelo setor da saúde:

[...]

Art. 7º Compete ao órgão federal responsável pelo setor do meio ambiente:

[...]

Art. 16. Instituições representativas de agricultores ou de profissionais legalmente habilitados e conselhos de categorias profissionais legalmente habilitadas, entidades de pesquisa ou de extensão ou os titulares de registro poderão pedir ao órgão federal registrante a autorização da extensão de uso de agrotóxicos ou afins já registrados para controle de alvos biológicos em culturas com suporte fitossanitário insuficiente (CSFI) e deverão instruir o processo com os estudos para a análise do órgão registrante, caso necessário.

§ 1º O órgão federal responsável pelo setor da agricultura consultará as empresas detentoras de registro do produto solicitado e emitirá parecer conclusivo acerca do deferimento ou não da autorização da extensão de uso para as CSFI no prazo de 30 (trinta) dias, com publicação do resultado no Diário Oficial da União ou em seu sítio eletrônico.

§ 2º O órgão federal registrante indicará alternativa para a cultura e o alvo biológico, no caso de o pleito ser indeferido.

§ 3º A autorização prevista no caput deste artigo concede ao agricultor o direito do uso do ingrediente ativo, desde que recomendado por profissional legalmente habilitado e de acordo com as regras estabelecidas pelo órgão federal responsável pelo setor da agricultura.

**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**

§ 4º O órgão federal responsável pelo setor da agricultura deverá disponibilizar as recomendações e a extensão de uso do agrotóxico autorizadas em seu sítio eletrônico.

§ 5º Será realizado monitoramento de resíduo pelos órgãos federais competentes nas CSFI que tenham o uso de agrotóxico ou afins autorizado na forma do caput deste artigo.

Art. 17. Os agrotóxicos, os produtos de controle ambiental e afins destinados exclusivamente à exportação serão dispensados de registro no órgão registrante, que será substituído por comunicado de produção para a exportação.

Art. 27. Serão avaliadas tecnicamente pelo órgão registrante as seguintes alterações de registro:

[...]

Art. 28. O órgão federal responsável pelo setor da agricultura é o coordenador do processo de reanálise dos agrotóxicos e poderá solicitar informações aos órgãos da saúde e do meio ambiente para complementar sua análise.

[...]

Art. 29. As reanálises dos agrotóxicos e afins deverão ser realizadas e concluídas no prazo de até 1 (um) ano, prorrogável por 6 (seis) meses mediante justificativa técnica, sem prejuízo da análise de pleitos e de alterações de registro em tramitação, bem como da manutenção da comercialização, da produção, da importação e do uso do produto à base do ingrediente ativo em reanálise.

Art. 30. As reanálises dos produtos de controle ambiental e afins deverão ser realizadas e concluídas no prazo de até 1 (um) ano, prorrogável por 6 (seis) meses mediante justificativa técnica, sem prejuízo da análise de pleitos e de alterações de registro em tramitação, bem como da manutenção da comercialização, da produção, da importação, da exportação e do uso do produto à base do ingrediente ativo em reanálise.

[...]

§ 2º Os pedidos de registro de produtos à base do ingrediente ativo em reanálise poderão ser concedidos pelo órgão federal responsável pelo setor do meio ambiente enquanto não concluir sua reanálise.

Art. 39. Os agrotóxicos, os produtos de controle ambiental e afins serão comercializados diretamente aos usuários mediante a apresentação de receita agrônômica própria emitida por profissional legalmente habilitado, salvo casos excepcionais que forem previstos na regulamentação desta Lei.

**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**

Art. 49. Sem prejuízo da aplicação das penas previstas nesta Lei, os responsáveis pelos danos ao meio ambiente e a terceiros responderão, solidariamente, por sua indenização ou reparação integral.

Art. 50. As responsabilidades pelos danos causados à saúde das pessoas e ao meio ambiente por ocasião da produção, da comercialização, da utilização e do transporte de agrotóxicos, de produtos de controle ambiental e afins, bem como por ocasião da destinação de embalagens vazias, cabem:

I - ao profissional, quando for comprovada receita errada ou constatada imperícia, imprudência ou negligência;

II - ao usuário ou ao prestador de serviços, quando tiver procedido em desacordo com o receituário agrônomo ou as recomendações do fabricante e dos órgãos registrantes e sanitário-ambientais;

III - ao comerciante, quando tiver efetuado venda sem o receituário agrônomo ou em desacordo com ele, se o receituário for exigido;

IV - ao registrante, quando tiver omitido informações ou fornecido informações incorretas;

V - ao agricultor, quando tiver produzido produtos agrícolas em desacordo com as recomendações do fabricante ou em desacordo com o receituário agrônomo, ou quando não tiver dado destinação às embalagens vazias em conformidade com a legislação pertinente;

VI - ao empregador, quando não tiver fornecido os equipamentos adequados à proteção da saúde dos trabalhadores na produção, na distribuição e na aplicação dos produtos e quando não tiver feito a manutenção dos equipamentos.

[...]

Art. 65. Revogam-se:

I - as Leis nºs 7.802, de 11 de julho de 1989, e 9.974, de 6 de junho de 2000;

Os peticionantes da ADI n. 7.701 alegam que as disposições questionadas violam os princípios constitucionais da moralidade, publicidade, legalidade e eficiência norteadores da administração pública (CF, 37), o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações (CF, 225), direitos



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

das crianças e adolescentes (CF, 227), direitos dos povos indígenas (CF, 231), o direito à vida digna (CF, 5º) e à saúde (CF, 6º e 196), a defesa do consumidor (CF, 5º), bem como a ordem econômica, que deve observar a defesa do meio ambiente e do consumidor (CF, 170, V e VI).

A legislação em vigor, que revogou totalmente a Lei n. 7.802/1989 e ficou conhecida como "*pacote do veneno*", foi duramente criticada por organismos internacionais, órgãos técnicos, organizações da sociedade civil, conselhos de direitos humanos, dentre outros, por enfraquecer o aparato de proteção ambiental sobre o tema existente, flexibilizando as normas atinentes aos agrotóxicos no país.

Em mais de uma ocasião, relatores da Organização das Nações Unidas manifestaram preocupação com o então projeto de lei que visava alterar a Lei de Agrotóxicos. Ainda em julho de 2018, especialistas enviaram comunicado ao governo brasileiro alertando que, caso aprovadas, as alterações propostas violariam direitos humanos de trabalhadores rurais, comunidades locais e consumidores dos alimentos produzidos com auxílio de pesticidas. Apontaram, ademais, que cinco, dentre os dez pesticidas mais vendidos no país, não eram autorizados em diversos outros países, em razão dos riscos à saúde humana ou aos ecossistemas³⁸.

Em outra oportunidade, o representante da Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS) no Brasil, Joaquín Molina, ao participar em Brasília de uma reunião sobre o então projeto de lei 6.299/2002, alertou que cerca de 193 mil pessoas no mundo perdiam a vida todos os anos por exposição a substâncias químicas nocivas e que o Brasil era, até então referência internacional porque possuía uma legislação sobre o tema baseada nos pilares de garantia da saúde, preservação dos recursos naturais e eficiência da produção, os quais eram fundamentais ao alcance dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, com os quais o Brasil e outros 192 países se comprometeram, principalmente no que se referia à gestão racional de produtos químicos³⁹.

38 Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/80507-mudan%C3%A7as-na-lei-de-agrot%C3%B3xicos-no-brasil-violariam-direitos-humanos-afirmam-relatores-da-onu>. Acesso em: 09.10.24.

39 Disponível em <https://brasil.un.org/pt-br/80981-agrot%C3%B3xicos-e-outras-subst%C3%A2ncias-qu%C3%ADmicas-matam-193-mil-pessoas-no-mundo-por-ano-diz-onu>. Acesso em 08.10.2024.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

A ANVISA também se manifestou de modo contrário à aprovação do projeto de lei que alterava as normas vigentes quanto aos agrotóxicos⁴⁰. Consta da Nota Técnica n. 15/2018 expedida pela Agência que:

“A Lei n. 7.802, de 1989, ao compartilhar a responsabilidade da regulação de agrotóxicos, garantiu de forma estratégica uma regulação mais qualificada, isonômica e equilibrada, que perfaz o âmbito das áreas de agricultura, do meio ambiente e da saúde. Esta Lei foi resultado de uma ampla discussão com a sociedade e de um debate que envolveu diversos segmentos afetados pela temática de agrotóxicos. Assim, ela traz um resultado consensual desta discussão e representa uma conquista regulatória importante, que está no nível dos países desenvolvidos.

A proposta do substitutivo quebra esse paradigma já estabelecido e desmerece o papel do setor de saúde e do meio ambiente na regulação, principalmente se considerarmos que o resultado dessa desregulamentação e inação recairá sobre a população e meio ambiente cujos interesses claramente não estão representados. O modelo proposto pelo PL não favorece a imparcialidade nos processos de tomada de decisão, podendo prejudicar a qualidade da avaliação técnico-científica, que é o pilar para a garantia de qualidade, eficiência e segurança do uso dos agrotóxicos”.

Não é outro o posicionamento da Fundação Oswaldo Cruz, que, por meio do Grupo de Trabalho Agrotóxicos e Saúde, manifesta sua preocupação quanto aos prejuízos para o ambiente e à saúde da população, decorrentes do então Projeto de Lei 6.299/2002⁴¹. Entre os principais pontos da nova legislação, citados pela FIOCRUZ como graves à sociedade e ao meio ambiente estão:

“1. Permite o registro de produtos mais tóxicos, como aqueles que causam câncer, problemas reprodutivos, distúrbios hormonais e para o nascimento, segundo estudos científicos robustos, ao modificar a lei de 1989. Por essa razão, o PL não permitirá a aprovação de produtos mais modernos e de menor toxicidade. Ao contrário, o Brasil será muito mais permissivo para o registro de agentes mais tóxicos e obsoletos, tornando-se mercado preferencial para esses produtos, uma vez que grande parte já foi proibida

40 Disponível em: <https://www.gov.br/anvisa/pt-br/assuntos/noticias-anvisa/2018/agrotoxicos-anvisa-e-contraria-ao-pl-6299-02/sei--anvisa-0202694-nota-tecnica-da-dicol-.pdf>.

41 Disponível em: https://agencia.fiocruz.br/sites/agencia.fiocruz.br/files/u35/comunicado_fiocruz_senado_2022-4.pdf. Acesso em: 09.10.2024.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

- em outros países exatamente por serem muito tóxicos. Os destinos preferenciais dos produtos mais seguros para a saúde humana e para o ambiente serão aqueles países cuja regulação é mais protetiva.
2. Retira a função histórica dos Ministérios da Saúde e do Meio Ambiente sobre a regulação dos agrotóxicos, usurpando o poder de decisão sobre o registro desses agentes.
 3. Confere ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa) maior poder de decisão sobre esses produtos que podem afetar a saúde e o ambiente, sem a interveniência dos respectivos Ministérios, que têm a prerrogativa legal e a capacidade técnica, em suas respectivas áreas de atuação, de opinar sobre as nocividades dos agrotóxicos.
 4. Apoiar-se em argumentos frágeis. Considerando-se que o arcabouço regulatório atual prevê que a análise do registro de produtos de grande interesse agrônomo e do mercado sejam considerados prioritários na fila de avaliação dos órgãos reguladores (Agência Nacional de Vigilância Sanitária - Anvisa, Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - Ibama, e Mapa), não se justifica, para esse fim, que seja necessária a aprovação do PL e que as funções sejam deslocadas para o Mapa.
 5. Promove maior fragilização das diversas ações desempenhadas pelo Sistema Único de Saúde (SUS), especialmente quanto ao monitoramento e vigilância da água, da qualidade dos alimentos, dos ambientes de trabalho e das populações expostas aos agrotóxicos, além de sobrecarregar as ações assistenciais em todos os níveis de atenção à saúde devido ao potencial aumento de casos de adoecimento pela exposição a esses agentes.
 6. Retira o poder dos estados e municípios para legislar de forma mais protetiva sobre o que estará determinado pelo PL, desconsiderando características de cada território, desde clima, relevo, condições ambientais, perfil populacional até a estrutura dos serviços de saúde para atendimento dos casos esperados de doenças.
 7. Coloca sob responsabilidade exclusiva do Mapa a divulgação dos resultados sobre monitoramento de agrotóxicos em água e alimentos, sem uma devida interpretação dos órgãos de saúde e meio ambiente sobre as consequências dos achados nas suas respectivas áreas de conhecimento”.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

O IBAMA⁴² também se posicionou de modo desfavorável às alterações legislativas sobre os agrotóxicos. Apontou, na ocasião, que as propostas, se implantadas, *"reduzirão o controle desses produtos pelo Poder Público, especialmente por parte dos órgãos federais responsáveis pelos setores da saúde e do meio ambiente, inviáveis ou desprovidas de adequada fundamentação técnica e, até mesmo, que contrariam determinação Constitucional (art. 225, §1º, V)".* Concluiu a Autarquia ambiental que:

"O registro dos agrotóxicos, com participação efetiva dos setores de saúde e meio ambiente, é o procedimento básico e inicial de controle a ser exercido pelo Poder Público e sua manutenção e aperfeiçoamento se justificam na medida em que seja, primordialmente, um procedimento que previna a ocorrência de efeitos danosos ao ser humano, aos animais e ao meio ambiente".

Inúmeras outras foram as manifestações contrárias à legislação aprovada desde quando ainda se tratava de projeto de lei, apresentadas por instituições e organizações como o Conselho Nacional de Direitos Humanos⁴³, o Conselho Nacional de Saúde⁴⁴, o Instituto Nacional do Câncer – INCA⁴⁵, a Defensoria Pública da União⁴⁶. A Associação Brasileira de Agroecologia – ABA em conjunto à Associação Brasileira de Saúde Coletiva - ABRASCO e a Campanha Permanente Contra Agrotóxicos e Pela Vida produziram dossiê explicativo sobre o tema⁴⁷.

O Ministério Público Federal, no ano de 2018, apresentou Nota Técnica⁴⁸ apontando as inconstitucionalidades do então projeto de lei n. 6.299/2002.

42 Disponível em: https://www.ibama.gov.br/phocadownload/noticias/noticias2018/SEI_02000.000406_2016_93.pdf. Acesso em 09.10.2024.

43 Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselho-nacional-de-direitos-humanos-cndh/Recomendaon15monitoramentodousodeagrotxicos.pdf>. Acesso em: 09.10.2024.

44 Disponível em: <file:///C:/Users/LARISS~1/AppData/Local/Temp/Recomenda%C3%A7%C3%A3o%20n%C2%BA%20008.pdf>. Acesso em: 09.10.2024.

45 Disponível em: https://docs.bvsalud.org/biblioref/2023/12/1523758/nota-tecnica-agrotoxicos_18_12_2023_pl-do-veneno_atualizado-1.pdf, Acesso em: 09.10.2024.

46 Disponível em <https://direitoshumanos.dpu.def.br/wp-content/uploads/2021/06/Nota-Tecnica-no-SEI-2393350-GTGSAN.pdf>; Acesso em 09.10.2024

47 Disponível em: <https://contraosagrototoxicos.org/wp-content/uploads/2021/04/Sumario-Dossie.pdf>. Acesso em: 09.10.2024.

48 Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/atualizacao-tematica/ccr4/coordenacao/notas-tecnicas/NT120184CCRPLn6.2992002.pdf>. Acesso em: 09.10.2024.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Recentemente o Grupo de Trabalho Agroecologia do MPF elaborou Nota Técnica sobre a nova Lei de Agrotóxicos, já em vigência⁴⁹.

Os diplomas normativos questionados pelas ADIs n. 5.553 e 7.701 têm em comum a flexibilização das regras e diretrizes existentes quanto aos agrotóxicos. Na contramão de uma tendência mundial de proibição de produtos tóxicos à saúde humana e ao meio ambiente, já verificada em diversos países, inclusive entre aqueles que mais produzem e exportam ao Brasil os pesticidas que sequer utilizam em seus territórios⁵⁰, verifica-se, aqui – seja mediante incentivos fiscais, seja ao reduzir a fiscalização sobre a produção e utilização dos agrotóxicos ou ao possibilitar reanálise de riscos dos pesticidas tomando por base critérios econômicos ou, ainda, ao retirar dos órgãos ligados à saúde e ao meio ambiente a responsabilidade pelo registro de agrotóxicos, transferindo-a completamente ao setor de agricultura – que os normativos citados esvaziam os princípios constitucionais relativos ao meio ambiente, à saúde, à qualidade de vida da população e ao resguardo do equilíbrio ecológico em prol das futuras gerações. Incidem, pois, na fragilização do fundamento democrático da dignidade da pessoa humana.

As alterações legislativas e administrativas impugnadas nas ADIS demonstram verdadeiro retrocesso socioambiental que, como visto anteriormente, é absolutamente vedado pela Carta Maior.

São essas, portanto, as razões pelas quais padecem de inconstitucionalidade tanto a legislação tributária do Imposto sobre Produtos Industrialização (IPI) e do Convênio 100 do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) quanto a Lei n. 14.785/2023.

⁴⁹ Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr4/coordenacao/notas-tecnicas/NOTATECNICAconjunta120244CCRePFDC.pdf>. Acesso em: 09.10.2024.

⁵⁰ BOMBARDI, Larissa Mies. *Geography of Assymetry: The Vicious Cycle of Pesticides and Colonialism in the Commercial Relationship between Mercosur and the European Union*. Bruxelas: The Left of the European Parliament, 2021. Disponível em: <https://acrobat.adobe.com/link/review?uri=urn:aaid:scds:US:5587d57e-d34a-4618-95a2-c291d30d47ab#pageNum=3>. Acesso em 09.10.2024.

**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL****7. Conclusão e encaminhamento**

Dessa forma, a Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão e a Quarta Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal, na função precípua promoção e defesa dos direitos humanos e do meio ambiente sadio – posicionam-se, por meio da presente Nota Técnica, **favoravelmente ao reconhecimento da constitucionalidade na edição, por Estados e Municípios, de leis mais protetivas em matéria de saúde e meio ambiente, como, por exemplo, aquelas que vedam pulverização aérea de agrotóxicos.** Por outro lado, ratifica a inconstitucionalidade dos normativos que flexibilizam as regras quanto à pesquisa, a experimentação, a produção, a embalagem, a rotulagem, o transporte, o armazenamento, a comercialização, a utilização, a importação, a exportação, o destino final dos resíduos e das embalagens, o registro, a classificação, o controle, a inspeção e a fiscalização de agrotóxicos e afins e concedem incentivos tributários à comercialização desses produtos.

Encaminhe-se a presente Nota Técnica aos seguintes órgãos/autoridades:

- a) Excelentíssimo Procurador-Geral da República;
- b) Excelentíssimo Ministro Presidente do Supremo Tribunal Federal, Luís Roberto Barroso;
- c) Ministros Relatores das ações diretas de inconstitucionalidade indicadas na Nota.
- d) Presidentes das Assembleias Legislativas Estaduais

Brasília, data da assinatura digital.

NICOLAO DINO

Subprocurador-Geral da República
Procurador Federal dos Direitos dos Cidadãos

LUÍZA CRISTINA FONSECA FRISCHEISEIN

Subprocuradora-Geral da República
Coordenadora 4ª CCR/MPF



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Assinatura/Certificação do documento **PGR-00453544/2024 NOTA TÉCNICA nº 14-2024**

.....
Signatário(a): **NICOLAO DINO DE CASTRO E COSTA NETO**

Data e Hora: **12/11/2024 17:34:23**

Assinado com login e senha

.....
Signatário(a): **LUIZA CRISTINA FONSECA FRISCHEISEN**

Data e Hora: **12/11/2024 21:44:46**

Assinado com login e senha

.....
Acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave 364aa0a4.0b75103d.c130b1b2.28d9b498