



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

PGR-00195054/2020

Representação Nº 7-A/2020/PFDC/MPF

Excelentíssimo Senhor Procurador-Geral da República,

A Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão vem, respeitosamente, apresentar um conjunto de argumentos para eventualmente servir de subsídio ao parecer a ser exarado na ADPF 667, proposta pela Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA).

## I – OBJETO DA AÇÃO

Em 27 de março de 2020, a Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA) propôs no Supremo Tribunal Federal (STF) arguição de descumprimento de preceito fundamental (ADPF nº 667) com o fim de obter a declaração de inconstitucionalidade de leis municipais que proíbem a pulverização aérea de agrotóxicos em plantios e lavouras e sobre a população<sup>1</sup>. A ADPF foi distribuída por dependência à ADPF nº 529 (Rel. Min. Gilmar Mendes).

<sup>1</sup> As leis municipais são as seguintes: a) Lei nº 1.649, de 19.12.2017 (Boa Esperança/ES); b) Lei nº 3.121, de 04.11.2011 (Nova Venécia/ES); c) Lei nº 550, de 05.08.2011 (Vila Valério/ES); d) Lei nº 1.764, de 08.09.2009 (Luz/MG); e) Lei nº 3.663, de 17.05.2019 (Elias Fausto/SP); f) Lei nº 503, de 27.11.2012 (Pratânia/SP); g) Lei nº 018, de 03.10.2018 (São Manoel do Paraná/PR); h) Lei nº 3.610, de 03.03.2015 (Uchoa/SP); (i) Lei nº 2.983, de 10.06.2019 (Astorga/PR); Lei nº 1.087, de 23.11.2016 (Glória de Dourados/MS); (k) Lei Municipal nº 1.646, de 02.09.2008 (Município de Lagoa da Prata/MG); (l) Lei Municipal nº 2.729, de 20.06.2016 (Município de Itamarandiba/MG); (m) Lei Municipal nº 1.454, de 18.04.2001 (Município de Abelardo Luz/SC); (n) Lei Municipal nº 1.011, de 13.12.2017 (Município de Campo Magro/PR); e (o) Lei Municipal nº 5.088, de 11.11.2019 (Município de Cianorte/PR).



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

A CNA sustenta que as leis violam preceitos fundamentais da Constituição, seja por inconstitucionalidade formal (art. 22, I, X e XVI; art. 24, VI), seja por inconstitucionalidade material (art. 1º, IV; § 1º; art. 170, *caput* e IV; e art. 187). Além disso, alega que as leis impugnadas partem da premissa equivocada de que “os defensivos causam malefícios à saúde humana como câncer”, contra a qual argumenta que a obtenção de registro de agrotóxico depende de prévia análise de órgãos técnicos, como o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) e a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), nos termos do Decreto nº 4.074/2002 e dos Decretos nº 3.029/1995 e nº 8.973/2017.

Argumenta, também, que as regras sobre pulverização aérea de agroquímicos estão previstas na Instrução Normativa MAPA nº 2/2008.

Houve pedido de concessão de medida cautelar, sob o fundamento de que a pandemia do novo coronavírus (Covid-19) gera a necessidade de medidas de isolamento e distanciamento sociais, o que torna, nesse contexto, essencial a atividade de abastecimento de alimentos para a população.

Em despacho inicial, o Ministro Relator determinou a adoção do rito previsto no art. 12 da Lei n. 9.868/99.

Reconhecido o cabimento da ADPF, por se tratar de questionamento de lei municipal em face da Constituição (art. 1º, I, da Lei nº 9.882/99), a presente manifestação busca trazer subsídios no sentido da constitucionalidade das leis impugnadas.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

II – CONSTITUCIONALIDADE FORMAL

A autora aponta uma suposta violação à repartição constitucional de competências, pois caberia privativamente à União legislar sobre direito civil e comercial (art. 22, I), além de dispor sobre regime de navegação aérea (art. 22, X) – associada à competência material prevista no art. 21, XII, c - e acerca das condições para o exercício de profissões (art. 22, XVI). Como consequência, a matéria estaria regulada pelo Decreto-Lei nº 917/1969<sup>2</sup>, regulamentado pelo Decreto nº 86.765/1981<sup>3</sup>, e pela Lei nº 7.802/1989<sup>4</sup>, regulamentada pelo Decreto nº 4.074/2002<sup>5</sup>.

As lei municipais impugnadas, ao vedarem a pulverização aérea de agrotóxicos no seu território, não tratam das matérias de competência privativa da União. Trata-se de normas de interesse local, que buscam reduzir o risco de contaminação pela população e trabalhadores residentes naqueles municípios, eventualmente afetados pela pulverização aérea de agrotóxicos.

A propósito, o lançamento de agrotóxicos por via aérea é atividade que não se confunde com a navegação aérea, uma vez que o uso de aeronaves particulares para aplicação de agrotóxicos se dá dentro de propriedades rurais, em distâncias e alturas ínfimas se comparadas às de voos comerciais para transporte de carga ou passageiros.

---

2 Dispõe sobre o emprego da aviação agrícola no país e dá outras providências.

3 Regulamenta o Decreto-Lei nº 917, de 07 de outubro de 1969, que dispõe sobre o emprego da aviação agrícola no País, e dá outras providências.

4 “Dispõe sobre a pesquisa, a experimentação, a produção, a embalagem e rotulagem, o transporte, o armazenamento, a comercialização, a propaganda comercial, a utilização, a importação, a exportação, o destino final dos resíduos e embalagens, o registro, a classificação, o controle, a inspeção e a fiscalização de agrotóxicos, seus componentes e afins, e dá outras providências.”

5 “Regulamenta a Lei nº 7.802, de 11 de julho de 1989, que dispõe sobre a pesquisa, a experimentação, a produção, a embalagem e rotulagem, o transporte, o armazenamento, a comercialização, a propaganda comercial, a utilização, a importação, a exportação, o destino final dos resíduos e embalagens, o registro, a classificação, o controle, a inspeção e a fiscalização de agrotóxicos, seus componentes e afins, e dá outras providências.”



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

Por isso, a vedação por norma municipal não aborda matéria de direito aeronáutico, tampouco de direito civil ou comercial. Cabe observar, nesse sentido, que o direito aeronáutico é tido como o “o conjunto de normas que disciplinam as relações decorrentes da navegação aérea; normas que hoje figuram no Código Brasileiro de Aeronáutica (Lei nº 7.565, de 19/12/1986, que substituiu o Código Brasileiro do Ar, instituído pelo Decreto-lei 32, de 18.11.1966)”<sup>6</sup>. A navegação aérea, por sua vez, consiste no “método de navegação que permite a operação de uma aeronave em qualquer curso desejado dentro da área de abrangência dos sinais de um auxílio à navegação ou dentro das limitações da capacidade do sistema de navegação de bordo”<sup>7</sup>.

Deve-se atentar, ainda, ao fato de que a competência estipulada no art. 22, XII, *c*, decorre do reconhecimento de que a navegação aérea e a infraestrutura portuária, pela sua própria natureza – vinculada ao transporte de longas distâncias –, não poderia se restringir ao âmbito regional ou local.

Assim, o transporte aéreo é uma atividade global, seguindo padrões internacionais de conduta; razão pela qual o interesse maior é o da União, pois esta que tem a competência para “manter relações com Estados estrangeiros e participar de organizações internacionais” (art. 21, I da CF)<sup>8</sup>. Sequer poderia ser diferente, em virtude do princípio de interesse que guia a repartição de competências no texto constitucional, cabendo à União apenas as matérias de predominante interesse geral ou nacional<sup>9</sup>.

6 SILVA, José Afonso da. *Comentário contextual à Constituição*. 9.ed. Malheiros: São Paulo, 2014, p. 274.

7 Cf. AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL. RBAC 01: regulamentos brasileiros de aviação civil. Definições, regras de redação e unidades de medida. [S.l.], 2008. (Regulamentos Brasileiros de Aviação Civil).

8 Disponível em: [http://www.anac.gov.br/aceso-a-informacao/biblioteca/arquivos/er\\_04\\_versaofinal\\_27\\_07.pdf](http://www.anac.gov.br/aceso-a-informacao/biblioteca/arquivos/er_04_versaofinal_27_07.pdf). Acesso em: 27 abr. 2020.

9 SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 25.ed. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 478.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

Por essa via, a atração do interesse federal, que deve guiar a interpretação dos artigos 22, inciso X, e 21, inciso XII, alínea *c*, da Constituição Federal, se limita à exploração e normatização daquilo que diga respeito pontualmente ao transporte aéreo e à infraestrutura aeroportuária.

Diante desses elementos, não há que se falar em usurpação da competência privativa da União pelas leis municipais impugnadas.

Do mesmo modo, a autora também não pode se socorrer do Decreto-Lei nº 917/1969. O mencionado diploma (regulamentado posteriormente pelo Decreto nº 86.765/1981) prevê uma “política para o emprego da Aviação Agrícola, visando à coordenação, orientação, supervisão e fiscalização de suas atividades”, definindo, de resto, que o emprego de agrotóxicos por intermédio de aeronaves é apenas uma dentre várias atividades compreendidas na chamada “aviação agrícola” (artigo 2º, § 2º, alínea *a*)<sup>10</sup>.

Verifica-se que o ato normativo cuida somente de normas gerais, que fixam diretrizes e procedimentos ao desenvolvimento das atividades de aviação agrícola para aqueles regularmente autorizados ao seu exercício. Sua vigência implica apenas a observância de determinados parâmetros aos que pretendam explorar tais atividades.

---

10 Art. 2º Através do Ministério da Agricultura, a Administração Federal objetivará conciliar a missão pioneira do poder público, em relação a pesquisas, treinamento de pessoal e demonstração de equipamentos e técnicas, com o princípio de que cabe à iniciativa privada operar e desenvolver essas atividades de Aviação Agrícola.

§ 2º As atividades da Aviação Agrícola compreendem:

- a) emprêgo de defensivos;
- b) emprêgo de fertilizantes;
- c) semeadura;
- d) povoamento de água;
- e) combate a incêndios em campos ou florestas;
- f) outros empregos que vierem a ser aconselhados.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

O Decreto-Lei nº 917/1969 não reúne em seu corpo nenhuma disposição de cunho ambiental, tampouco prevê a criação, em sede de regulamentação infralegal, de direito ou obrigação que verse sobre aspectos ambientais específicos da aviação agrícola. Tal norma é responsável tão somente por mencionar a existência de regras preexistentes de segurança sanitária e poluição ambiental, e por traçar os contornos gerais da política para o emprego da aviação agrícola, apenas para que fiquem claras aos ministérios envolvidos as suas competências no que diz respeito à execução da fiscalização e na tomada de outras medidas administrativas.

De qualquer forma, considerando a gravidade dos impactos que podem advir ao meio ambiente e à saúde da população com o desenvolvimento dessa atividade, nada mais coerente que o município possa decidir sobre a sua autorização ou não no âmbito do seu território, dentro das balizas constitucionais protetivas aos direitos fundamentais.

Absolutamente descabida, portanto, a consideração do Decreto-lei nº 917/1969 como regra geral em matéria ambiental para fins de delimitação da competência suplementar dos municípios no que atine à pulverização área de agrotóxicos. Ademais, a própria Lei nº 7.802/1989 dispõe, em seu artigo 11, que “[c]abe ao município legislar supletivamente sobre o uso e o armazenamento de agrotóxicos, seus componentes e afins”.

Logo, por tratar a lei municipal justamente sobre como se dará esse “uso” (na hipótese, não permissão), incide ao caso a competência do Município para legislar supletivamente sobre a proteção do meio ambiente, mesmo porque é este o ente que melhor conhece as especificidades do interesse local que o autorizam a fazê-lo (artigo 30, incisos I e II, da CF).



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

Por conseguinte, a lei ou ato normativo municipal ou estadual que veda a prática das atividades de aspersão aérea de agrotóxicos não viola ou contraria as normas de competência e de procedimento dispostas no Decreto-lei. Afinal, ao procederem em conformidade aos interesses locais e regionais, aqueles entes estão legislando em conformidade com suas respectivas repartições constitucionais de competência, em estrita observância aos artigos 23, incisos VI e VII; 24, inciso VI, e §§ 2º e 3º, e 30, incisos I e II, além de obedecer aos artigos 5º, *caput* (direito à vida), e 196 (direito à saúde).

Diferente seria se os municípios em questão pretendessem fixar, em nível regional ou nacional, procedimento distinto do marco normativo federal previsto para a aviação agrícola. Não é isso que se verifica, porém, nos diplomas normativos atacados.

Nesses termos, não há que se falar em usurpação da competência da União prevista no artigo 22, incisos I, X e XI, da CF.

Expõe ainda a autora que o diploma teria usurpado a competência privativa da União disposta no artigo 22, inciso XVI, da CF, qual seja, a de legislar sobre “organização do sistema nacional de emprego e condições para o exercício de profissões”.

Para tanto, sustenta que a municipalidade não podia ter editado legislação que preveja “um entrave ao exercício da atividade agrícola por quem necessita da pulverização aérea de agroquímicos, eis que restringe uma forma de auxílio na exploração da atividade econômica pelo produtor rural restrição, essa, que não está prevista a nível federal, violando-se o próprio princípio da isonomia (art. 5º, *caput*, CF), limitando a atividade do produtor rural e extinguindo as atividades profissionais do piloto designado para o voo de aplicação, do engenheiro agrônomo que elabora a ‘receita agrônômica’ e do ‘executor em aviação agrícola’ (técnico em agropecuária especializado)”.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

Uma leitura atenta das normas combatidas deixa evidente que delas não se extraem nenhum requisito específico para a aplicação de agrotóxicos por aeronaves. Além disso, os diplomas municipais não tratam, sequer por via indireta, de condições para o exercício de profissão.

Cumprido esclarecer, então, que a expressão “condição para o exercício de profissões” reverbera em outro dispositivo constitucional, que lhe complementa o sentido, qual seja, o artigo 5º, inciso XIII, que institui ser “livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer”. Dessa forma, a competência privativa da União expressa no inciso XVI do artigo 22 remete àquela liberdade fundamental do artigo 5º, inciso XIII, cuja eficácia é classificada como contida, prevendo o próprio texto constitucional lei que a restrinja.

A norma de competência indicada tem como propósito a “unificação das condições de exercício profissional no país”, de tal maneira que não haja incongruências regionais ou locais de requisitos para o exercício de um ou outro ofício.

De qualquer modo, a lei que não versar especificamente sobre condições para o exercício de profissões, ou então, que não diga respeito às “qualificações profissionais” para aquele exercício, não se enquadra na hipótese de competência legislativa da União, nos termos do artigo 22, inciso XVI, da Constituição Federal.

As leis municipais apenas vedam, dentro do território de um município, a prática de uma *atividade* específica do ramo da “aviação agrícola” (artigo 2º, § 2º, alínea *a*, do Decreto-Lei nº 917/1969), sem, contudo, alterar as condições ou qualificações exigidas em lei federal para o seu exercício.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

Existem, sim, qualificações para o desempenho da *aviação agrícola* em geral, como se infere do próprio Decreto 86.765/1981<sup>11</sup> (regulamento do Decreto-Lei n. 917, de 8 de outubro de 1969), mas a regulamentação dessas condições — que não se aplicam tão somente à pulverização aérea de agrotóxicos — não foi modificada, acrescida ou restringida pela lei municipal atacada.

Portanto, não há como se invocar ao caso a violação do artigo 22, inciso XVI, da Constituição Federal, uma vez que não houve usurpação de competência privativa da União com a edição das leis municipais impugnadas.

### III – CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL

Em relação aos aspectos de **constitucionalidade material**, a CNA alega que teria havido contrariedade aos artigos 1º, inciso IV; 170, *caput*, e 187.

Sustenta que a proibição da pulverização aérea de agrotóxicos nos municípios prejudica uma atividade relevante para o desenvolvimento do país, além de violar os objetivos da política agrícola, uma vez que isso aumentaria o custo da produção em tais municípios, inviabilizando a sua comercialização nas localidades abrangidas por tais normas.

Cumprе salientar que a defesa do meio ambiente também é um princípio da ordem econômica, nos termos do art. 170, VI, da CR. Não há, pois, qualquer hierarquia normativa entre o livre exercício de atividade econômica e a proteção ambiental.

---

11 Art. 12. As empresas e os agricultores proprietários de aeronaves deverão empregar, em suas operações, pilotos devidamente habilitados, com a qualificação de agrícola expedida pelo Ministério da Aeronáutica. Parágrafo único. A qualificação de agrícola será averbada no certificado de habilitação técnica do piloto que concluir o Curso de Aviação Agrícola - CAVAG, desenvolvido pelo Ministério da Agricultura ou outra entidade devidamente autorizada.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

A ordem econômica, constitucionalizada a partir dos princípios diretivos do art. 170 da CF/88, deve estar alinhada aos demais fundamentos e objetivos constitucionais que a informam (por exemplo, os objetivos fundamentais da República elencados no art. 3º da CF/88). Assim, impõe-se a compatibilização da livre iniciativa, da autonomia e da propriedade privada com a proteção ambiental e a justiça social (e também justiça ambiental), tendo como norte normativo “nada menos” do que a proteção e promoção de uma vida humana digna e saudável (e, portanto, com qualidade, equilíbrio e segurança ambiental) para toda a sociedade.

No mais, para não se restringir apenas a uma ponderação entre os princípios propriamente da ordem econômica (artigo 170), levando em consideração outros preceitos constitucionais pertinentes, deve-se reconhecer a necessidade de harmonização da liberdade de iniciativa com os direitos fundamentais à saúde (artigo 196) e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (artigo 225, *caput*).

Nesse sentido, importa memorar o entendimento do Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADPF 101/DF:

**ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL: ADEQUAÇÃO. OBSERVÂNCIA DO PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE. ARTS. 170, 196 E 225 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. CONSTITUCIONALIDADE DE ATOS NORMATIVOS PROIBITIVOS DA IMPORTAÇÃO DE PNEUS USADOS. RECICLAGEM DE PNEUS USADOS: AUSÊNCIA DE ELIMINAÇÃO TOTAL DE SEUS EFEITOS NOCIVOS À SAÚDE E AO MEIO AMBIENTE EQUILIBRADO. AFRONTA AOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA SAÚDE E DO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO. COISA JULGADA COM CONTEÚDO EXECUTADO OU EXAURIDO: IMPOSSIBILIDADE DE ALTERAÇÃO. DECISÕES JUDICIAIS COM CONTEÚDO INDETERMINADO NO TEMPO:**



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

PROIBIÇÃO DE NOVOS EFEITOS A PARTIR DO JULGAMENTO.  
ARGUIÇÃO JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE.

1. **Adequação da arguição pela correta indicação de preceitos fundamentais atingidos, a saber, o direito à saúde, direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (arts. 196 e 225 da Constituição Brasileira) e a busca de desenvolvimento econômico sustentável: princípios constitucionais da livre iniciativa e da liberdade de comércio interpretados e aplicados em harmonia com o do desenvolvimento social saudável.** Multiplicidade de ações judiciais, nos diversos graus de jurisdição, nas quais se têm interpretações e decisões divergentes sobre a matéria: situação de insegurança jurídica acrescida da ausência de outro meio processual hábil para solucionar a polêmica pendente: observância do princípio da subsidiariedade. Cabimento da presente ação.

(...)

3. Crescente aumento da frota de veículos no mundo a acarretar também aumento de pneus novos e, conseqüentemente, necessidade de sua substituição em decorrência do seu desgaste. **Necessidade de destinação ecologicamente correta dos pneus usados para submissão dos procedimentos às normas constitucionais e legais vigentes. Ausência de eliminação total dos efeitos nocivos da destinação dos pneus usados, com malefícios ao meio ambiente: demonstração pelos dados.**

4. Princípios constitucionais (art. 225) a) do desenvolvimento sustentável e b) da equidade e responsabilidade intergeracional. Meio ambiente ecologicamente equilibrado: preservação para a geração atual e para as gerações futuras. Desenvolvimento sustentável: **crescimento econômico com garantia paralela e superiormente respeitada da saúde da população, cujos direitos devem ser observados em face das necessidades atuais e daquelas previsíveis e a serem prevenidas para garantia e respeito às gerações futuras. Atendimento ao princípio da precaução, acolhido constitucionalmente, harmonizado com os demais princípios da ordem social e econômica.**

5. Direito à saúde: o depósito de pneus ao ar livre, inexorável com a falta de utilização dos pneus inservíveis, fomentado pela importação é fator de disseminação de doenças tropicais. Legitimidade e razoabilidade da atuação estatal preventiva, prudente e precavida, na adoção de políticas públicas que evitem causas do aumento de doenças graves ou contagiosas. Direito à saúde: bem não patrimonial, cuja tutela se impõe de forma inibitória, preventiva, impedindo-se atos de importação de pneus usados, idêntico procedimento adotado pelos Estados desenvolvidos, que deles se livram.

(...)

8. Demonstração de que: a) os elementos que compõem o pneus, dando-lhe durabilidade, é responsável pela demora na sua decomposição quando descartado em aterros; b) a dificuldade de seu armazenamento impele a sua queima, o que libera substâncias tóxicas e cancerígenas no ar; c) quando



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

compactados inteiros, os pneus tendem a voltar à sua forma original e retornam à superfície, ocupando espaços que são escassos e de grande valia, em especial nas grandes cidades; d) pneus inservíveis e descartados a céu aberto são criadouros de insetos e outros transmissores de doenças; e) o alto índice calorífico dos pneus, interessante para as indústrias cimenteiras, quando queimados a céu aberto se tornam focos de incêndio difíceis de extinguir, podendo durar dias, meses e até anos; f) o Brasil produz pneus usados em quantitativo suficiente para abastecer as fábricas de remoldagem de pneus, do que decorre não faltar matéria-prima a impedir a atividade econômica. **Ponderação dos princípios constitucionais: demonstração de que a importação de pneus usados ou remoldados afronta os preceitos constitucionais de saúde e do meio ambiente ecologicamente equilibrado (arts. 170, inc. I e VI e seu parágrafo único, 196 e 225 da Constituição do Brasil).**

(...)

10. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental julgada parcialmente procedente. (destaques nossos)  
(ADPF 101, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA, Pleno, j. 24/06/2009, DJe 01/06/2012)

Sustentar contrariedade ao parágrafo único sem levar em consideração o disposto no inciso VI, ambos do artigo 170, representa leitura deturpada do texto constitucional no que tange especificamente à disciplina da ordem econômica.

O mesmo se dá quando o requerente aponta infringência à livre iniciativa, fundamento da República Federativa do Brasil (artigo 1º, inciso IV, da CF). Isso porque ignora o fato de que também figura como fundamento republicano a dignidade da pessoa humana (artigo 1º, inciso III, da CF), que se propaga nos direitos fundamentais ao meio ambiente e à saúde (artigos 225 e 196, da CF), de modo diverso àquele defendido na petição inicial.

Some-se a isso que existe um extenso marco normativo, firmemente enraizado em nossa Constituição Federal e irradiado no ordenamento, de proteção aos direitos fundamentais à vida, à saúde e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, impondo-se a



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

proibição da intervenção indevida (vedação do excesso), mas também a proteção de maneira adequada e suficiente (vedação da proteção insuficiente), sob pena de descumprimento do texto constitucional.

O art. 225 consagra o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, impondo-se ainda ao Estado e à coletividade o dever de proteção desse bem essencial. Já o artigo 196 estabelece que a saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos”. Sua estreita ligação aos direitos à vida e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado os colocam como interdependentes.<sup>12</sup>

A sinergia existente entre esses direitos fundamentais (meio ambiente, saúde e vida) é inegável no texto constitucional, que no suscitado artigo 225 qualifica o meio ambiente ecologicamente equilibrado como “essencial à sadia qualidade de vida”.

No presente caso, a despeito da clareza do comando dos artigos 196 e 225 da Constituição — expressamente reiterando o dever de proteção do Estado em relação aos direitos fundamentais ali inscritos —, a autora tenta fazer da ADPF uma ação sobre liberdade econômica, quando, em verdade, se trata de leis destinadas fundamentalmente à tutela da saúde e do meio ambiente.

---

12 “A sadia qualidade de vida só pode ser conseguida e mantida se o meio ambiente estiver ecologicamente equilibrado. Ter uma sadia qualidade de vida é ter um meio ambiente não-poluído. Além de ter afirmado o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, a Constituição faz um vínculo desse direito com a qualidade de vida. Os constituintes poderiam ter criado somente um direito ao meio ambiente sadio – isso já seria meritório. Mas foram além.[...] A saúde dos seres humanos não existe somente numa contraposição a não ter doenças diagnosticadas no presente. Leva-se em conta o estado dos elementos da Natureza – águas, solo, ar, flora, fauna e paisagem – para aquilatar se esses elementos estão em estado de sanidade e se de seu uso advêm saúde ou doenças e incômodos para os seres humanos.” (MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. 26.ed. São Paulo: Malheiros, 2018, p. 162-163.)



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

Assim, as Leis Municipais n°s n°s 1.649/2017 (Boa Esperança/ES), 3.121/2011 (Nova Venécia/ES), 550/2011 (Vila Valério/ES), 1.764/2009 (Luz/MG), 3.663/2019 (Elias Fausto/SP), 503/2012 (Pratânia/SP), 18/2018 (São Manoel do Paraná/PR), 3.610/2015 (Uchoa/SP), 2.983/2019 (Astorga/PR), 1.087/2016 (Glória de Dourados/MS), 1.646/2008 (Lagoa da Prata/MG), 2.729/2016 (Itamarandiba/MG), 1.454/2001 (Abelardo Luz/SC), 1.011/2017 (Campo Magro/PR) e 5.088/2019 (Cianorte/PR), tratam de questão diretamente ligada tanto ao meio ambiente como à saúde e à vida.

Por fim, ressalte-se que as pretensões de natureza eminentemente econômica que motivam o pedido até poderiam ser sopesadas caso pudessem remeter a outros princípios de tamanha fundamentalidade, colidentes com o direito invocado. Ocorre que, dentre os interesses ora postos em conflito, não podem desígnios meramente financeiros, visíveis por debaixo da alegação de ofensa ao livre exercício de atividade econômica, prevalecerem sobre os direitos ao meio ambiente, à saúde e à vida, que a norma combatida visa a proteger.

Não é outro o entendimento assentado pelo Supremo Tribunal Federal. No julgamento da Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n° 3.540/DF, em seu emblemático voto como relator, acolhido pelo Plenário, o Ministro Celso de Mello exprime a necessidade de se fazer valer, na máxima extensão possível, a efetividade da proteção do meio ambiente e da saúde, em prevalência aos ditames do puro desenvolvimento econômico, impondo-se como norte interpretativo para essa questão o princípio do desenvolvimento sustentável, vigente em nossa ordem constitucional:

Concluo o meu voto: atento à circunstância de que existe um permanente estado de tensão entre o imperativo de desenvolvimento nacional (CF, art. 3º, II), de um lado, e a necessidade de preservação da integridade do meio ambiente (CF, art. 225), de outro, torna-se essencial reconhecer que a superação desse antagonismo, que opõe valores constitucionais relevantes,



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

dependerá da ponderação concreta, em cada caso ocorrente, dos interesses e direitos postos em situação de conflito, em ordem a harmonizá-los e a impedir que se aniquilem reciprocamente, tendo-se como vetor interpretativo, para efeito da obtenção de um mais justo e perfeito equilíbrio entre as exigências da economia e as da ecologia, o princípio do desenvolvimento sustentável, tal como formulado nas conferências internacionais (a “Declaração do Rio de Janeiro sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992”, p. ex.) e reconhecido em valiosos estudos doutrinários que lhe destacam o caráter eminentemente constitucional (...).

Isso significa, portanto, Senhor Presidente, que a superação dos antagonismos existentes entre princípios e valores constitucionais há de resultar da utilização de critérios que permitam, ao Poder Público (e, portanto, aos magistrados e Tribunais), ponderar e avaliar, “hic et nunc”, em função de determinado contexto e sob uma perspectiva axiológica concreta, qual deva ser o direito a preponderar no caso, considerada a situação de conflito ocorrente, desde que, no entanto — tal como adverte o magistério da doutrina na análise da delicadíssima questão pertinente ao tema da colisão de direitos [...] —, a utilização do método da ponderação de bens e interesses não importe em esvaziamento do conteúdo essencial dos direitos fundamentais, dentre os quais avulta, por sua significativa importância, o direito à preservação do meio ambiente.

Essa asserção torna certo, portanto, que **a incolumidade do meio ambiente não pode ser comprometida por interesses empresariais nem ficar dependente de motivações de índole meramente econômica, ainda mais se se tiver presente – tal como adverte PAULO DE BESSA ANTUNES (“Direito Ambiental”, p. 63, item n. 2.1, 7ª ed., 2004, Lumen Juris) – que a atividade econômica, considerada a disciplina constitucional que a rege, está subordinada, dentre outros princípios gerais, àquele que privilegia a “defesa do meio ambiente” (CF, art. 170, VI), que traduz conceito amplo e abrangente das noções de meio ambiente natural, de meio ambiente cultural, de meio ambiente artificial (espaço urbano) e de meio ambiente laboral**, consoante ressalta o magistério doutrinário (CELSO ANTÔNIO PACHECO FIORILLO, “Curso de Direito Ambiental Brasileiro”, p. 20/23, item n. 4, 6ª ed., 2005, Saraiva; JOSÉ AFONSO DA SILVA, “Direito Ambiental Constitucional”, p. 21/24, itens ns. 2 e 3, 4ª ed./2ª tir., 2003, Malheiros; JOSÉ ROBERTO MARQUES, “Meio Ambiente Urbano”, p. 42/54, item n. 4. 2005, Forense Universitária, v.g.). (destaques nossos)

Por essas razões, os princípios tidos como ofendidos pela proponente da ADPF 667/ES sequer possuem relação com a matéria regulamentada pelas leis municipais,



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

não havendo, portanto, que se falar na sua inconstitucionalidade material, por ausência de violação aos artigos 1º, inciso IV; 170, *caput* e 187.

Os agrotóxicos têm como característica intrínseca sua toxicidade, e estudos sobre as técnicas de aplicação aérea demonstram que, por fatores diversos, parte significativa do produto em aplicação é desviada do alvo (fenômeno denominado “deriva”), causando contaminação do solo, água, ar, atingindo trabalhadores e moradores do entorno, animais e plantas expostas ao veneno.

Segundo a Associação Nacional de Defesa Vegetal (ANDEF)<sup>13</sup>:

Deriva, por definição, é o deslocamento da calda de produtos fitossanitários para fora do alvo desejado.

Este fenômeno, pode se dar pela ação do vento, escorrimentos ou mesmo volatilização do diluente e do produto. Ele é um dos principais causas da contaminação do aplicador, do ambiente e de insucessos nas aplicações.

(...)

Quando da aplicação de um produto fitossanitário em área total de uma cultura (visando a sua parte foliar), muitas gotas podem passar pela folhagem e atingir o solo, principalmente nas entrelinhas. Outras gotas que atingem as folhas podem se aglutinar de tal maneira que não são mais retidas e escorrem para o solo. Essas perdas internas, isto é, dentro da área cultivada, são denominadas de “Endoderiva” e estão muito ligadas às aplicações de altos volumes e com gotas grandes que geralmente ultrapassam a capacidade máxima de retenção de líquidos pelas superfícies foliares.

O deslocamento de gotas para fora da área da cultura, causado pela ação do vento e da evaporação da água usada na preparação da calda, principalmente nas gotas de tamanhos menores, é denominado de “Exoderiva”. Esse tipo de perda externa, é um dos principais responsáveis pelos prejuízos causados a outras culturas sensíveis e pela contaminação ambiental.

13 Manual de tecnologia de aplicação/ANDEF - Associação Nacional de Defesa Vegetal. Campinas. São Paulo: Linea Creativa, 2004. Disponível em: <[www.lpv.esalq.usp.br/sites/default/files/Leitura%20-%20Manual%20Tecnologia%20de%20Aplicacao.pdf](http://www.lpv.esalq.usp.br/sites/default/files/Leitura%20-%20Manual%20Tecnologia%20de%20Aplicacao.pdf)>. Acesso em 27 abr. 2020.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

Muito embora esse fenômeno esteja presente em todos os tipos de pulverização (manual, costal, frontal, por carrinho, por tração animal, de arrasto, etc.), a deriva é maior na pulverização aérea.

Estudos da EMBRAPA informam que a deriva técnica na aplicação aérea de agrotóxicos, isto é, aquela que ocorre apesar da calibração e de condições ambientais adequadas, chega a 19% do volume pulverizado<sup>14</sup>. Do mesmo modo, PIMENTEL, citado por FERREIRA (*op. cit.*), refere caso em que a deriva decorrente da aplicação aérea de agrotóxicos atingiu uma distância de 32 quilômetros da área-alvo.

Também importa ressaltar que, em razão da deriva, a prática da pulverização aérea é proibida na União Europeia desde 2009 (artigo 9º da Diretiva 2009/128/CE<sup>15</sup>).

Com efeito, de acordo com o Considerando nº 14 da referida Diretiva:

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

14 FERREIRA, Maria L. P. Cavalcanti. A pulverização aérea de agrotóxicos no Brasil: cenário atual e desafios. Revista de Direito Sanitário, Brasil, v. 15, n. 3, nov. 2014/fev. 2015, p. 24-25.

15 Disponível em: <[http://www.drapc.min-agricultura.pt/base/legislacao/files/diretiva\\_128\\_2009\\_ce.pdf](http://www.drapc.min-agricultura.pt/base/legislacao/files/diretiva_128_2009_ce.pdf)>. Acesso em 27 abr. 2020.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

A preocupação com os comprovados efeitos deletérios dessa prática no Brasil despertou a defesa da sua vedação por pesquisadores, cientistas e demais estudiosos do assunto, dentre os quais FERREIRA<sup>16</sup>:

(...) considerando-se que existem outras formas de se produzir – seja com produtos químicos por pulverização terrestre, seja através de técnicas mais sustentáveis – torna-se inadmissível – por força da operacionalização da melhor tecnologia disponível, decorrente da aplicação do princípio da prevenção – a permissão da pulverização aérea de agrotóxicos.

A conclusão do Dossiê ABRASCO<sup>17</sup> segue a mesma linha:

Mesmo sendo a única forma de pulverização que conta com legislação específica, a pulverização aérea termina por ser a mais perigosa e contaminante. Segundo dados apresentados no relatório da subcomissão que tratou do tema dos agrotóxicos na Câmara Federal, apenas 30% dos venenos jogados nas lavouras atingem o “alvo”, e os 70% restantes se transformam em deriva, dos quais 20% vão para o ar e 50% para a terra (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2011); quando chove, os resíduos acumulados na terra são transferidos para o lençol freático, contaminando as águas.

Frise-se, ainda, que a pulverização aérea de agrotóxicos tem causado graves e frequentes infortúnios no País, inclusive com impactos à saúde de crianças e comunidades tradicionais. Exemplifica-se com a intoxicação de alunos entre 9 e 16 anos e trabalhadores, causada por uma chuva de agrotóxico por pulverização aérea, em 3 de maio de 2013, na Escola Municipal Rural São José do Pontal, localizada no Assentamento Pontal do Buriti, em Rio Verde, Goiás.<sup>18</sup>

16 FERREIRA, Maria L. P. Cavalcanti. A pulverização aérea de agrotóxicos no Brasil: cenário atual e desafios. Revista de Direito Sanitário, Brasil, v. 15, n. 3, nov. 2014/fev. 2015

17 Dossiê ABRASCO: um alerta sobre os impactos dos agrotóxicos na saúde / Organização de Fernando Ferreira Carneiro, Lia Giraldo da Silva Augusto, Raquel Maria Rigotto, Karen Friedrich e André Campos Búrigo. - Rio de Janeiro: EPSJV; São Paulo: Expressão Popular, 2015.

18 Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/brasil/vitimas-de-pulverizacao-de-agrotoxico-em-escola-rural-de-goias-ainda-sofrem-com-intoxicacao-10597709>>. Acesso em 27 abr. 2020.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

IV - PEDIDO

Pelo exposto, conclui-se pela constitucionalidade formal e material das Leis Municipais n<sup>os</sup> 1.649, de 19.12.2017 (Município de Boa Esperança/ES); 3.121, de 04.11.2011 (Município de Nova Venécia/ES); 550, de 05.08.2011 (Município de Vila Valério/ES); 1.764, de 08.09.2009 (Município de Luz/MG); 3.663, de 17.05.2019 (Município de Elias Fausto/SP); 503, de 27.11.2012 (Município de Pratânia/SP); 018, de 03.10.2018 (Município de São Manoel do Paraná/PR); 3.610, de 03.03.2015 (Município de Uchoa/SP); 2.983, de 10.06.2019 (Município de Astorga/PR); 1.087, de 23.11.2016 (Município de Glória de Dourados/MS); 1.646, de 02.09.2008 (Município de Lagoa da Prata/MG); 2.729, de 20.06.2016 (Município de Itamarandiba/MG); 1.454, de 18.04.2001 (Município de Abelardo Luz/SC); 1.011, de 13.12.2017 (Município de Campo Magro/PR); 5.088, de 11.11.2019 (Município de Cianorte/PR).

Brasília, 22 de maio de 2020.

DEBORAH DUPRAT  
Procuradora Federal dos Direitos do Cidadão

JULIO JOSÉ ARAUJO JUNIOR  
Procurador da República  
Coordenador do GT Reforma Agrária/PFDC

MARCO ANTONIO DELFINO DE ALMEIDA  
Procurador da República



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**

Assinatura/Certificação do documento **PGR-00195054/2020 REPRESENTAÇÃO nº 7-2020**

.....  
Signatário(a): **JULIO JOSE ARAUJO JUNIOR**

Data e Hora: **22/05/2020 19:41:31**

Assinado com login e senha

.....  
Signatário(a): **MARCO ANTONIO DELFINO DE ALMEIDA**

Data e Hora: **22/05/2020 19:41:21**

Assinado com certificado digital

.....  
Signatário(a): **DEBORAH MACEDO DUPRAT DE BRITTO PEREIRA**

Data e Hora: **22/05/2020 19:42:52**

Assinado com login e senha

.....  
Acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave 9953E616.1F956FBF.CA281445.004A2EDF