



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARANÁ**  
**5ª CÂMARA CÍVEL**

**Autos nº. 0007098-76.2018.8.16.0004**

**Apelação Cível nº 0007098-76.2018.8.16.0004**

**Secretaria Unificada das Varas da Fazenda Pública - 3ª Vara**

**Apelante(s): ESTADO DO PARANÁ e FEDERAÇÃO DA AGRICULTURA NO ESTADO DO PARANÁ**

**Apelado(s): Ministério Público do Estado do Paraná**

**Relator: Desembargador Renato Braga Bettega**

APELAÇÃO CÍVEL E REMESSA NECESSÁRIA – AÇÃO CIVIL PÚBLICA – DECLARAÇÃO DE NULIDADE DA RESOLUÇÃO CONJUNTA SEMA/IAP/SEAB/ADAPAR/CC Nº 01/2018 – REVOGAÇÃO DA RESOLUÇÃO SEIN Nº 22/85, QUE ESTABELECEIA UMA FAIXA DE AMORTECIMENTO (LIMITES DE SEGURANÇA) PARA APLICAÇÃO DOS AGROTÓXICOS NO ESTADO DO PARANÁ, EM ÁREAS DE MANANCIAS, NÚCLEOS POPULACIONAIS, AGRUPAMENTOS DE ANIMAIS, ESCOLAS, CULTURAS SUSCETÍVEIS DE DANOS – REVOGAÇÃO GENÉRICA, EM INOBSERVÂNCIA À LEI E SEM MOTIVAÇÃO – NULIDADE RECONHECIDA.

APELAÇÃO CÍVEL 1 DA FEAP – NÃO CONHECIDO – ENTIDADE ADMITIDA NOS AUTOS COMO ASSISTENTE SIMPLES APÓS A PROLAÇÃO DA SENTENÇA – TERCEIRO ADMITIDO NOS AUTOS, QUE O RECEBE NO ESTADO EM QUE SE ENCONTRA – ART. 119 DO CPC – RECURSO INTEMPESTIVO – NÃO CONHECIDO.

APELAÇÃO CÍVEL-2 DO ESTADO DO PARANÁ E DO INSTITUTO ÁGUA E TERRA (IAT)– ALEGAÇÃO DE AUSÊNCIA DE INTERESSE DE AGIR POR INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA – PRELIMINAR AFASTADA – AÇÃO CIVIL PÚBLICA QUE OBJETIVOU O RECONHECIMENTO DA NULIDADE DA RESOLUÇÃO Nº 01/2018, POR INOBSERVÂNCIA DOS REGRAMENTOS APLICÁVEIS AO ATO, LEGISLAÇÕES INFRACONSTITUCIONAIS E, POR VIA INDIRETA, AOS PRINCÍPIOS DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL – ATO NORMATIVO SECUNDÁRIO – CONTROLE DE LEGALIDADE E NÃO DE CONSTITUCIONALIDADE – CORRETA A PRETENSÃO DE NULIDADE



– ATO EDITADO DE FORMA GENÉRICA, SEM MOTIVAÇÃO – EXTIRPAÇÃO DO ORDENAMENTO JURÍDICO DE NORMA QUE REGULAMENTAVA A FAIXA DE AMORTECIMENTO DE APLICAÇÃO DE AGROTÓXICOS EM DETERMINADAS ÁREAS – AUSÊNCIA DE QUALQUER ESTUDO OU ANÁLISE TÉCNICA A CONSUBSTANCIAR O ATO – ARCABOUÇO PROBATÓRIO APRESENTADO PELO AUTOR COMPROVANDO A NECESSIDADE DE ESTUDO E ANÁLISE DA QUESTÃO – EXISTÊNCIA DE GRAVES RISCOS À SAÚDE DA POPULAÇÃO E AO MEIO AMBIENTE – INOBSERVÂNCIA DO ESTADO DO SEU DEVER DE REGULAMENTAR A QUESTÃO – OFENSA AO DISPOSTO NA LEI FEDERAL Nº 7.802/1989 E NOS ARTS. 23 E 24 DA CF – AUSÊNCIA DO REQUISITO DA MOTIVAÇÃO – ATO NORMATIVO REGULAMENTAR QUE DEVE APRESENTAR MOTIVAÇÃO PRÉVIA OU CONTEMPORÂNEA A SUA EXPEDIÇÃO – PRECEDENTES – SENTENÇA CORRETA – RECURSO DE APELAÇÃO-1 NÃO CONHECIDO E RECURSO DE APELAÇÃO-2, CONHECIDO, PORÉM DESPROVIDO – SENTENÇA MANTIDA TAMBÉM EM SEDE DE REMESSA NECESSÁRIA.

*Vistos*, relatados e discutidos estes autos de Apelação Cível nº **0007098-76.2018.8.16.0004**, da 3ª Vara da Fazenda Pública do Foro Central da Comarca da Região Metropolitana de Curitiba, em que são apelantes-1 ESTADO DO PARANÁ E INSTITUTO ÁGUA E TERRA, apelante-2 FEDERAÇÃO DA AGRICULTURA DO ESTADO DO PARANÁ – FAEP, apelado MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ, e interessado AGÊNCIA DE DEFESA AGROPECUÁRIA DO PARANÁ – ADAPAR.

## I – RELATÓRIO

Trata-se de recurso de Apelação Cível, com remessa necessária, interposto em face da sentença proferida pelo MM. Juiz de Direito da 3ª Vara da Fazenda Pública do Foro Central da Comarca da Região Metropolitana de Curitiba, nos autos de Ação Civil Pública, proposta pelo Ministério Público do Estado do Paraná em face da Agência de Defesa Agropecuária do Paraná (ADAPAR), do Instituto Ambiental do Paraná (IAP) e do Estado do Paraná, julgou procedente a ação e declarou a nulidade da Resolução Conjunta SEMA/IAP/SEAB/ADAPAR/CC nº 001/2018, restabelecendo os efeitos da Resolução SEIN nº 22/85 que, dentre outros regramentos, fixa os limites mínimos para a aplicação de agrotóxicos no Estado do Paraná, o que fez com base nos princípios da precaução, prevenção e da vedação ao retrocesso em matéria ambiental, da participação, da legalidade, bem como em prol ao direito à vida (caput do artigo 5º, da CF/88), a saúde ( artigo 6º, da CF/1988) e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (artigo 225 da CF/1988), confirmando a tutela de urgência liminarmente concedida ao autor (mov. 29.1).

Diante do princípio da sucumbência e causalidade, condenou os requeridos ao pagamento das custas processuais, deixando de condená-los ao pagamento de honorários advocatícios por não vislumbrar



má-fé por parte dos requeridos a ensejar tal ônus, consoante entendimento do Superior Tribunal de Justiça.

Consignou que, quanto ao ônus de sucumbência, deverá ser corrigido pela variação do índice oficial da remuneração da caderneta de poupança, a partir da fixação, acrescida de juros moratórios, a partir do trânsito em julgado, estes calculados pela variação do índice oficial da remuneração da caderneta de poupança até o efetivo pagamento (de acordo com a Lei nº 11.960/2009).

### **Do processo**

Por brevidade, adoto em essência o relatório apresentado na sentença:

*“O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ ajuizou a presente Ação Civil Pública, contra a AGÊNCIA DE DEFESA AGROPECUÁRIA DO PARANÁ – ADAPAR, o INSTITUTO AMBIENTAL DO PARANÁ – IAP e o ESTADO DO PARANÁ, buscando impedir a geração de graves riscos de danos ambientais e socioambientais e à saúde pública, isto em todo o território do Estado do Paraná, com isso cessando patente omissão dos réus no tocante ao dever de fixação de distâncias mínimas para a aplicação de agrotóxicos, em face de cursos d’água (rios, córregos e nascentes), núcleos populacionais, habitações, moradias isoladas, escolas, locais de recreação e culturas suscetíveis a danos, de modo a evitar milhares de situações conflituosas e de insegurança jurídica, a partir da revogação da Resolução SEIN n.º22/1985, que estabelecia estes limites, pela Resolução Conjunta SEMA/IAP/SEAB/ADAPAR/CC n.º001, de 12/12/2018.*

*Enfatizou que o objeto desta demanda não albergava qualquer pretensão de reparação integral de danos ambientais e tampouco a respeito de eventual responsabilização dos envolvidos na seara da probidade administrativa, mas tão-somente consistia na declaração de nulidade da Resolução Conjunta SEMA/IAP/SEAB/ADAPAR/CC n.º001, de 12/12/2018, restabelecendo os efeitos da Resolução SEIN n.º22/1985, que fixava os limites à aplicação de agrotóxicos no Estado do Paraná, tendo em vista que os requeridos, ao revogar o ato normativo aventado, extirparam obrigação de respeito a distanciamento mínimo de corpos d’água, moradias, escolas e outras produções para o uso destas substâncias altamente nocivas à saúde, para o meio ambiente e para a própria economia quando aplicadas sem controle e cuidados, o que foi apurado no Procedimento Preparatório n.º0046.18.167847-8, da Coordenadoria Regional de Curitiba do Grupo de Atuação Especializada em Meio Ambiente e Habitação e Urbanismo – GAEMA, do MPPR.*

*Mencionou que a Resolução SEIN n.º22/1985, normativa fundamental à proteção da vida e do meio ambiente, estabelecia que a aplicação terrestre de agrotóxicos somente era permitida se houvesse o respeito a uma distância mínima de 50m ou de 250m dos cursos d’água (rios, córregos e nascentes), e das demais hipóteses, dependendo se a pulverização ocorresse por aparelho costal ou tratorizado de barra, ou então com atomizadores ou canhões, criando uma faixa de amortecimento, de modo a evitar a deriva da aplicação dos agrotóxicos, ora ao atingir locais diversos daquele pretendido, isto em razão de condições climáticas, ambientais e dos equipamentos utilizados, protegendo, então, indivíduos e a própria biota.*



*Destacou que havia uma gama enorme de estudos científicos que demonstravam as consequências causadas pela presença dos agrotóxicos no solo, na água, nos animais e nos próprios seres humanos, conforme, inclusive, a própria Secretaria de Estado da Saúde do Paraná publicou no “Protocolo de Avaliação das Intoxicações Crônicas por Agrotóxicos”, mas o que foi ignorado pelos réus ao suprimirem esta faixa de amortecimento prevista na Resolução SEIN n.º22/85, permitindo que os agrotóxicos pudessem chegar mais concentrados nos locais anteriormente protegidos, causando danos ao meio e intoxicação de pessoas e animais, sem se olvidar que a norma revogada também era utilizada pela ADAPAR como norte à fiscalização, segundo informou no ofício n.º335/GAB.*

*Pontuou acerca da indispensabilidade de regramento que fixasse distâncias mínimas para a pulverização com agrotóxicos, já que o Estado do Paraná possuiria, até então, em torno de 417.218 (quatrocentos e dezessete mil e duzentos e dezoito) propriedades rurais registradas no Sistema do Cadastro Ambiental Rural, sem se olvidar que, apenas no ano de 2017, foram utilizados 92.398.000Kg (noventa e dois milhões e trezentos e noventa e oito mil quilogramas) de agrotóxicos no território paranaense, consoante se inferia no sítio eletrônico da ré ADAPAR.*

*Asseverou que, a partir da ciência da formação de grupo para estudos, revisão e aplicação da Resolução SEIN n.º22/85, isto pelo IAP, no qual a única manifestação foi do setor produtivo agrícola pela FEAP, sem qualquer análise técnica pelos órgãos públicos envolvidos (SEMA, SEAB, SESA, IAP e outros), o Parquet expediu-lhes a Recomendação Administrativa n.º3/2018, isto em 20/06/2018, para que houvesse a suspensão do referido trabalho, além de abertura de edital à inclusão de representantes da sociedade civil interessados, para fim de assegurar a paridade e a pluralidade na discussão, abarcando todos os setores envolvidos, inclusive os minoritários, com a realização de consulta pública para a manifestação de todos a respeito, para que, então, o Poder Público pudesse tomar uma decisão fundamentada.*

*Relatou que, por meio do ofício n.º677/2018/IAP/GDP, o réu IAP lhe informou, em 19/10/2018, acerca do não acatamento da Recomendação Administrativa n.º3/2018, sem, contudo, apresentar qualquer justificativa para tanto, e sem anexar a suposta Informação Técnica da Procuradoria Geral do Estado, sob o n.º18/2018, a qual, em tese, conteria as respectivas razões para a negativa, cujo documento foi solicitado por si duas vezes ao IAP, sem, contudo, obter resposta, quando então, na data de 12/12/2018, o MPPR tomou ciência a respeito da proposta de Resolução Conjunta SEMA/IAP/SEAB/ADAPAR/CC n.º001/2018, já assinada pelos representantes das referidas instituições, com o intuito de revogar a Resolução SEIN n.º22, de 05 de julho de 1985, sem promover a devida discussão com todos os setores públicos e privados diretamente afetados pelo uso de agrotóxicos.*

*Afirmou que o artigo 1.º da Resolução Conjunta SEMA/IAP/SEAB/ADAPAR/CC n.º001/2018 não fazia qualquer referência à Instrução Normativa MAPA n.º02/2008 que, dentre outros aspectos, regulava a pulverização de agrotóxicos por aeronaves, restando decidido pelos réus, tão-somente, retirar do ordenamento jurídico a Resolução SEIN n.º22/85 com um mero “revogue-se”, sem qualquer estudo agrícola e sequer Zoneamento Ecológico Econômico, isto em descompasso com artigo 13, §2.º da Lei n.º12.651/2012, evidenciando a intenção de, em verdade, suprimir os parâmetros protetivos mínimos para a defesa das populações, ecossistemas, plantações e recursos hídricos afetados pela aplicação de agrotóxicos, em prol de meros interesses econômicos bastantes específicos.*

*Aventou que tudo isso se deu em flagrante violação ao princípio constitucional da vedação ao retrocesso na proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado, dissonante, inclusive, da legislação de outros estados-membros sobre a utilização*



*de agrotóxicos e acerca da fixação de faixa mínima à respectiva aplicação, cujo Código Florestal (Lei Federal n.º12.651/2012) sequer poderia suprir as distâncias mínimas fixadas na Resolução SEIN n.º22/85, uma vez que o seu artigo 61-A, §§1.º e 2.º permitia a continuidade de atividades agrícolas em apenas 5m (cinco metros) ou 8m (oito metros) contados da borda da calha do rio ou córrego.*

*Alegou que o uso indiscriminado de agrotóxico teria contribuído à morte da Sr<sup>a</sup> Marli Moreno, integrante de população tradicional conhecida como Paiol da Telha, no Município de Pinhão/PR, isto no ano de 2017, segundo descrito no Relatório de Vistoria 46/2017, cabendo, então, a propositura da presente Ação Civil Pública para fins de realizar o controle de legalidade do ato normativo atacado, segundo a legitimidade do Ministério Público do Estado do Paraná para o controle de atos decorrentes do poder regulamentar, ante os direitos coletivos e difusos ameaçados na espécie, zelando, ainda, pela ordem jurídica e pelo regime democrático, expurgando a referida Resolução Conjunta SEMA/IAP/SEAB/ADAPAR/CC n.º001/2018.*

*Fomentou que a própria Constituição do Estado do Paraná elegeria a proteção do meio ambiente como diretriz fundamental e determinava como incumbência expressa do Poder Público regulamentar a utilização de agrotóxicos, isto em seu artigo 207, §1.º, inciso VIII, sem se olvidar das normas estampadas na Lei Federal n.º7.802/89, que disciplinariam sobre necessidade de controle ao uso dessas substâncias para fins de resguardar os direitos constitucionais, principalmente do direito à vida, à saúde e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.*

*Discorrendo sobre os princípios ambientais da precaução e da prevenção, postulou pelo deferimento da antecipação da tutela pretendida, sem a prévia manifestação dos réus, para, imediatamente, cessar os graves ilícitos decorrentes da revogação da Resolução SEIN n.º22/85 pela Resolução Conjunta SEMA/IAP/SEAB/ADAPAR/CC n.º001/2018, suspendendo-a e restabelecendo os efeitos dessa. Requereu, ao final, o julgamento antecipado da lide com a procedência desta ação para declarar a nulidade da Resolução Conjunta SEMA/IAP/SEAB/ADAPAR/CC n.º001/2018 e o restabelecimento dos efeitos da Resolução SEIN n.º22/85, confirmando liminar. Juntou documentos com a inicial (refs.1.2/1.19).*

*No evento 7.1, determinou-se a intimação dos requeridos para se manifestarem acerca do pedido liminar, isto no prazo de 72 horas, nos termos do artigo 1.059 do CPC/2015, combinado com o artigo 2.º da Lei n.º8.437/1992.*

*O Estado do Paraná e o IAP apresentaram manifestação prévia (mov.18.1). Aduziram acerca da falta de interesse processual por inadequação da via eleita, já que não caberia declaração de inconstitucionalidade, em abstrato e com efeitos erga omnes, no âmbito de Ação Civil Pública, mormente porque a causa de pedir não consistiu na ausência de quaisquer dos requisitos de validade do ato normativo atacado, o qual seria revestido de legalidade e legitimidade, tomando por base decisão técnica, porque ultrapassada a norma anterior expedida em 1985, mais o poder discricionário da Administração Pública, sendo vedado, então, ao Poder Judiciário revisar o ato, sob pena de ofensa ao princípio da independência dos poderes. Sustentaram a ausência de requisitos para o deferimento da tutela provisória. Pugnaram pelo indeferimento da liminar almejada e pela extinção da ação.*

*A ADAPAR apresentou manifestação prévia, reiterando os argumentos esposados pelo Estado do Paraná e pelo IAP; fez a juntada de documentos e de informações da lavra da sua Gerência Técnica, sobre os quais se filiou (refs.23.1/23.10).*

*Em seguida, deferiu-se a liminar postulada pelo Ministério Público e*



*determinou-se a citação dos réus (mov.29.1).*

*Na referência 64.1, foi requerido o ingresso na lide, na qualidade de amicus curiae, com arrimo artigo 138 do NCPC, de Terra de Direitos; da Associação para o Desenvolvimento da Agroecologia - AOPA; da Associação Quilombola Pró-Reintegração Invernada Paiol de Telha Fundão; da Associação de Estudos, Orientação e Assistência Rural – ASSESOAR; e da Fundação Luterana de Diaconia, representada por sua filial Centro de Apoio e Promoção da Agroecologia – VERÊ, haja vista que a Resolução atacada afetava diretamente os pequenos agricultores e os povos e as comunidades tradicionais do Estado do Paraná. Trouxeram documentos (refs.64.2/64.16).*

*Opostos embargos de declaração pelo requerido Estado do Paraná (ref.65.1).*

*Devidamente citados, os requeridos Estado do Paraná e IAP apresentaram contestação (mov.69.1). Arguíram, preliminarmente, falta de interesse processual por inadequação da via eleita, uma vez que a Ação Civil Pública seria incompatível com a pretensão deduzida nesta lide que visaria à declaração de inconstitucionalidade, em abstrato e com efeitos erga omnes de ato normativo (Resolução Conjunta SEMA/IAP/SEAB/ADAPAR/CC n.º001/2018), com a sua consequente nulidade, aliando-se ao efeito repressinatório, a fim de restabelecer a Resolução SEIN n.º22/1985, cuja competência originária seria do Supremo Tribunal Federal, isto com arrimo no artigo 102, inciso I, alínea 'a', da Constituição Federal de 1988.*

*Alegaram que a petição inicial não utilizou como causa de pedir a ausência de quaisquer dos requisitos de validade do ato atacado, salvo a alegação de que o objeto da questionada resolução seria inconstitucional e que caberia à Administração Pública decidir sobre a revogação ou não de um ato normativo, isto sob os critérios de conveniência e oportunidade, dado o poder discricionário que lhe seria inerente, sobre os quais estaria vedado ao Poder Judiciário revisar, sob pena de ofensa ao princípios da independência dos poderes, sem se olvidar de avaliação técnica.*

*Mencionaram que, sob o ponto de vista agrônômico, a resolução revogada foi editada no ano de 1985, e que seria obsoleta, uma vez que, com os avanços tecnológicos, não se fazia mais necessárias adotar as mesmas precauções ao uso seguro de agrotóxicos daquela época para os dias atuais, mormente no tocante à distância em relação a mananciais de captação de água para o abastecimento de populações, núcleos populacionais, escolas, habitações e locais de recreação, moradias isoladas e agrupamentos de animais e culturas susceptíveis a danos, visto que, atualmente, outros fatores seriam capazes de controlar a possível deriva dos produtos aplicados, sem que a distância fosse preponderante para garantir a segurança da operação.*

*No mérito, reiteraram que o ato normativo atacado possuía todos os requisitos de validade, cujo Parquet, em verdade, buscava a declaração de inconstitucionalidade, o que era vedado nesta ação, mesmo porque a revogação da Resolução SEIN n.º22/1985 não colocava em risco o meio ambiente, nem a saúde da população, principalmente porque a fiscalização era realizada pela ADAPAR para garantir a correta aplicação dos agrotóxicos, considerando as recomendações de rótulo e bula destas substâncias, cuja distância mínima, então, não garantia à segurança da operação. Discorreram sobre o princípio da separação dos poderes. Requereram o acolhimento das preliminares, senão, no mérito, a improcedência da ação. Trouxeram documentos (ref.69.2).*

*O autor apresentou impugnação, trazendo documentos (refs.74.1/74.13).*



*As Associações Terra de Direitos, a Associação para o Desenvolvimento da Agroecologia – AOPA, a Associação Quilombola Pró-Reintegração Invernada Paiol de Telha Fundão, a Associação de Estudos, Orientação e Assistência Rural – ASSESOAR, mais a Fundação Luterana de Diaconia, representada por sua filial Centro de Apoio e Promoção da Agroecologia – VERÊ, ratificaram seu pedido de ingresso no processo como amicus curiae, postulando pelo julgamento antecipado da lide (mov.76.1).*

*No evento 78.1, rejeitou-se os embargos de declaração do Estado do Paraná e determinou-se a intimação do Parquet para manifestar acerca do pedido de ingresso no feito, como amicus curiae, das Associações acima nominadas, sobre o qual o não se opôs (ref.85.1), motivo pelo qual o pleito foi deferido, oportunidade em que se determinou o julgamento antecipado da lide (mov.93.1).*

*A Federação da Agricultura do Estado do Paraná – FAEP também pugnou pelo seu ingresso no processo como amicus curiae, visto que a presente decisão impactaria aos agricultores do Estado do Paraná, estando presentes os requisitos legais do artigo 138 do CPC/2015 para ser admitido como tal (refs.94.1/94.7). A respeito deste pedido o requerente manifestou-se contrariamente (mov.121.1).*

*Os autos vieram-me conclusos para julgamento.*

*É o relatório. Passo a decidir” (mov. 128.1).*

#### **Da sentença.**

O Magistrado singular julgou procedente a ação, nos seguintes termos:

Preliminarmente, consignou que a ação civil pública foi proposta objetivando a declaração de nulidade da Resolução Conjunta SEMA/IPA/SEAB/ADAPAR/CC nº 01/2018, que revogou a Resolução SEIN nº 22/1985, a qual fixava os limites mínimos para a aplicação de agrotóxicos no Estado do Paraná, e o restabelecimento dos efeitos desta para salvaguardar os direitos constitucionais ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, à saúde e a à vida.

Salientou possuir a FAEP nítido interesse no feito já que participou do grupo de estudos que editou a Resolução atacada, inclusive por meio de suas técnicas Carla Beck e Elisangeles Baptista de Souza, realizando o levantamento da legislação existente para dar prosseguimento nos trabalhos do grupo, razão pela qual não tem caráter apenas de *amicus curiae*.

Ressaltou que o Estado do Paraná e o IAP (Instituto Ambiental do Paraná) apresentaram os mesmos argumentos já esposados na manifestação prévia, que foi reiterada pela ADAPAR, e os quais foram rebatidos na decisão liminar, cujos os fundamentos se reitera, referente à argumentação de inadequação da via eleita.

Neste ponto, frisou que o autor não postulou a declaração de inconstitucionalidade da lei, mas sim objetiva a declaração de nulidade de ato normativo com o restabelecimento dos efeitos da Resolução anterior por essa revogada, isto para fins de evitar danos irreparáveis ao meio ambiente, à saúde e à vida, no tocante a aplicação de agrotóxicos sem limites mínimos no Estado do Paraná.



Acrescentou, ademais, ser possível a alegação de inconstitucionalidade como causa de pedir nas ações civis públicas, já que os efeitos da Resolução Conjunta SEMA/IAP/SEAB/ADAPAR/CC nº 001/2018, que revogou a Resolução SEIN nº 22/1985, poderiam trazer um risco real de causar danos muito nocivos pelo uso de agrotóxicos sem a distância mínima par a sua aplicação, conforme apurado no Procedimento Preparatório nº 0046.18.167847-8, da Coordenadoria Regional de Curitiba do Grupo de Atuação Especializada em Meio Ambiente e Habitação e Urbanismo.

No mérito, assinalou que o conjunto probatório produzido nos autos comprovou que a Resolução Conjunta SEMA/IAP/SEAB/ADAPAR/CC nº 01/2018 ofende a diversos princípios e comandos normativos, em flagrante retrocesso em matéria ambiental, o que é vedado.

Apontou que referida Resolução trata do uso e manuseio de agrotóxicos no âmbito do Estado do Paraná, estabelecendo em seu artigo 2º a revogação da Resolução SEIN nº 22, de 05/07/1985, porém sem editar outro ato normativo a regular a matéria disciplinada, isto no tocante à aplicação destas substâncias e acerca das sanções para o descumprimento da norma.

Mencionou que a Resolução nº 22/1985 estabelecia os limites mínimos par a aplicação de agrotóxicos no Estado do Paraná, dispondo ser a distância mínima de 500 (quinhentos) metros adjacentes a mananciais de captação de água para abastecimento de população, núcleo populacionais, escolas, habitações e locais de recreação, e de 250 (duzentos e cinquenta metros) adjacentes a mananciais de água, moradias isoladas e agrupamento de animais e culturas suscetíveis a danos, além de dispor sobre a sanção administrativa pela inobservância das normas.

Explicou que, tratando-se de matéria ambiental, em decorrência dos princípios da precaução e da prevenção, não se admite retrocessos no tocante à proteção de meio ambiente, o que significa dizer que a revogação da Resolução SEIN nº 22/1985, sem qualquer fundamento e, principalmente, sem o Estado do Paraná disciplinar outra norma estabelecendo os padrões mínimos de segurança ao meio, ao homem, aos animais e toda a biota, isto para a aplicação de agrotóxicos, ofende aos princípios da precaução, prevenção, dos direitos ao meio ambiente equilibrado, à sadia qualidade de vida, ao desenvolvimento sustentável, e ao próprio princípio da vedação ao retrocesso.

Destacou as informações contidas no Ofício GSV 005/2019, de 13 de maio de 2019, no qual a própria requerida ADAPAR afirmou “sendo correta a afirmação de que o agrotóxico sempre deve ser considerado perigoso par a saúde humana e meio ambiente independentemente das distâncias de aplicação, lembrando que a deriva de agrotóxico poderá ocorrer devido ao mau uso das tecnologias de aplicação e/ou condições climáticas desfavoráveis” (mov. 128.1).

Frisou que “a própria Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei Federal n.º6938/1981) enfatiza que este “conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas” (artigo 3.º, inciso I) constituiu “patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo” (inciso I do artigo 2.º desta Lei), o que remonta ao Estado o dever de assegurar estes direitos à proteção do meio ambiente, o que não foi respeitado no caso, já que se revogou os padrões mínimos para a aplicação de agrotóxicos no Estado do Paraná por meio da aludida Resolução Conjunta” (mov. 128.1).



Sustentou que, diante da revogação desses limites mínimos à segura aplicação de agrotóxicos no Estado do Paraná, é patente a omissão estatal no seu dever de preservar o meio ambiente, cuja guarda lhe foi confiada e determinada pela Constituição Federal, prevista no artigo 225, dizendo que, dentre os princípios gerais da ordem econômica, está previsto a defesa do meio ambiente.

Acrescentou que a Resolução SEIN nº 22/1985 era usada como parâmetro para a fiscalização pela própria requerida ADAPAR, conforme se extrai do Ofício nº 335/GAB, de 19/07/2017, cujas informações foram prestadas pelo Diretor do IAP, embora tenha a ADAPAR, posteriormente, negado a referida informação, contrariando o dever de lealdade processual estampado no artigo 5º do Código de Processo Civil.

Lembrou que a Administração Pública deve reger todos os seus atos com base no princípio da legalidade, de modo que a 'bula' do agrotóxico não é base legalmente admitida para nortear os procedimentos de fiscalização e tampouco para aplicar penalidades aos administrados, conforme equivocadamente sustentou a requerida ADAPAR, na Informação nº 01/2019.

Declarou que, com a revogação da Resolução SEIN nº 22/1985 os diplomas legais norteadores seriam, de acordo com o artigo 1º, os regramentos dispostos nas Leis Federais nº 7802/1989 e nº 12.651/2012, Lei Estadual nº 7.827/1983, Decreto Federal nº 4074/2002, Decreto Estadual nº 3876/1984, Portaria nº 86/2005 do Ministério do Estado do Trabalho, Resolução SEMA nº 57/2017 e, ainda, a Norma Brasileira ABNT 9843 de 2004.

Todavia, pontuou que a competência para regular a distância mínima na hipótese restou conferida ao Estado-membro, sem se olvidar que uma Resolução não conferiria eficácia às normas federais e estaduais vigentes que tratam sobre a matéria, visto que essas regulam o tema de maneira geral, cabendo, justamente, ao Estado do Paraná a fixação destas distâncias mínimas para a aplicação de agrotóxicos em seu território, diante do disposto nos artigos 23 e 24 e também artigos 9 e 10 da Lei Federal nº 7802/1989 (Lei dos Agrotóxicos).

Explicou que a ausência de norma reguladora da matéria, além de deixar vulnerável o ecossistema do Estado do Paraná e os próprios cidadãos à mercê dos efeitos nocivos dos agrotóxicos, foi apurado e certificado no Procedimento Preparatório nº 0046.18.167847-8, GAEMA/MPPR, bem como confirmado pela requerida ADAPAR, causando grande insegurança jurídica, tanto ao Poder Público, por meio da atuação dos seus servidores, quanto ao administrado, acerca dos seus deveres para o uso e aplicação correta e legal destas substâncias em suas lavouras.

Acrescentou que também houve ofensa ao princípio da participação ao obstarem o ingresso do Ministério Público nos trabalhos do grupo de estudo à formalização da Resolução Conjunta analisada, ignorando o Ofício, a Recomendação Administrativa nº 03/2018 do Parquet, impedindo com isso a cooperação e oitiva da sociedade civil composta por todos os segmentos interessados e fatalmente atingidos pela normativa, em descompasso com o artigo 10 da Declaração do Rio de Janeiro, da Conferência da Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, de 1992.

Reiterou que, nos termos da Constituição Federal, a defesa do meio ambiente compete à



coletividade, citando o artigo 6º da Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), incorporada ao direito interno pelo Decreto nº 50515/2004, o que assegura a participação da sociedade civil nos debates democráticos e nas tomadas de decisão, razão pela qual foram admitidos *amicus curiae*: a Associação Terra de Direitos; a Associação para o Desenvolvimento da Agroecologia – AOPA; a Associação Quilombola Pró-Reintegração Invernada Paiol de Telha Fundão; a Associação de Estudos, Orientação e Assistência Rural – ASSESOAR; e a Fundação Luterana de Diaconia, representada por sua filial Centro de Apoio e Promoção da Agroecologia – VERÊ.”

Afirmou a ofensa aos princípios previstos no artigo 37 da Carta Magna, citando que a publicidade e a impessoalidade também restaram comprometidas na formação do ato normativo, já que as decisões foram tomadas, tão somente, sob a vertente dos interesses do agronegócio, segundo enfatizou, insistindo no ponto, o próprio Estado do Paraná em sua contestação.

Mencionou que “A Constituição Federal de 1988 elevou a proteção ao meio ambiente como direito fundamental de terceira geração, resguardando-a tanto dentre os direitos econômicos (artigo 170, inciso VI) quanto nos direitos sociais (artigo 225), e isto porque numa sociedade não é mais admitido o pensamento provinciano que ambos, desenvolvimento econômico e meio ambiente, não possam caminhar juntos e em equilíbrio, o que não permite omissões legislativas, administrativas e de medidas regulatórias e de fiscalização, por parte do Poder Público, e tudo isso para fins de assegurar a continuidade da vida com os recursos inerentes para a sobrevivência digna e saudável, mediante a evolução de um país com a preservação do próprio ecossistema, para as presentes e futuras gerações, ora em respeito ao princípio intergeracional” (mov. 128.1).

Nesses termos, concluiu que, diante da ilegalidade e abuso de poder no ato normativo consubstanciado na Resolução Conjunta SEMA/IAP/SEAB/ADAPAR/CC nº 001/2018, permite-se ao Poder Judiciário revê-lo, sem incidir em ofensa ao princípio da separação dos poderes, e declarar-lhe a nulidade, pois editado em desconformidade, principalmente com o princípio da dignidade da pessoa humana, aos postulados do direito à vida, à saúde, e ao meio ambiente equilibrado, bem como restabelecer, por conseguinte, os efeitos da Resolução SEIN nº 22/1985 para sanar a omissão estatal, com base no princípio da precaução e da prevenção.

Consignou não se tratar da presença do efeito repressinatório, mas sim de pleno ativismo judicial para manter o Estado Ecológico de Direito, em observância ao comando disposto no artigo 8º do Código de Processo Civil, com a finalidade de evitar danos irreparáveis ao ecossistema do Estado e à vida como um todo.

Assim, julgou procedente a ação.

A Federação de Agricultura do Estado do Paraná (FEAP) requereu seu ingresso na lide, na qualidade de assistente dos requeridos, por ser terceiro juridicamente interessado (mov. 139.1), o que foi deferido pelo juízo “a quo” (mov. 144.1).

**Das razões recursais.**



### **Do recurso de apelação cível interposto pelo Estado do Paraná.**

Irresignado, o Estado do Paraná e ou Instituto Água e Terra (IAT – atual denominação do Instituto Ambiental do Paraná) interpuseram recurso de apelação cível (mov. 142.1), requerendo a reforma da sentença.

Inicialmente, alegam a falta de interesse processual por inadequação da via eleita, pois, pela ação civil pública o Ministério Público expôs seu inconformismo com um ato administrativo de caráter normativo (Resolução Conjunta SEMA/IAO/SEAB/ADAPAR/CC nº 01/2018), requerendo a declaração de nulidade, com incidência do efeito reprecursor, a fim de restabelecer os efeitos da Resolução SEIN nº 22/1985, tratando-se de tentativa de declarar a inconstitucionalidade de ato, em sede de controle abstrato e principal.

Afirmam não ser possível entender como declaração incidental de inconstitucionalidade, pois a retirada do ato normativo do ordenamento jurídico, com aplicação de efeito reprecursor, é o objeto principal da ação, e seria incidental se o objeto principal da ação dependesse do afastamento em concreto e com efeito *inter partes* do ato normativo atacado.

Salientam que admitir o processamento da presente demanda é usurpar a competência da Corte Suprema, o que, inclusive, pode ser coibido via reclamação constitucional, dizendo que, ao afirmar que um ato administrativo é nulo, deve o *Parquet* demonstrar que lhe falta algum requisito de validade, não sendo apresentado como causa de pedir a ausência de algum requisito.

Alegam que a competência para a edição do ato administrativo questionado é inconteste, na medida em que se cuida de resolução para tratar do uso e manuseio de agrotóxicos no âmbito do Estado do Paraná, havendo sido editada de maneira conjunta por órgãos e autarquias, citando a Lei nº 10.066/1992, que criou a SEMA (Secretaria do Meio Ambiente e Recursos Hídricos) e também o IAP (Instituto Ambiental do Paraná), descrevendo como objetivos, dentre outros, de controlar e fiscalizar os agrotóxicos.

Citam também a Lei nº 17.026/2011 que criou a ADAPAR (Agência de Defesa Agropecuária do Paraná), conferindo-lhe competência para estabelecer normas e padrões e critérios técnicos em defesa da agropecuária.

Defendem que foi observada a forma de exteriorização do ato, dizendo que uma Resolução só poderia ser revogada por outra, como ocorreu no caso, sendo o objeto lícito, pois o conteúdo da Resolução consiste em estender ao Estado do Paraná o arcabouço normativo já estabelecido sobre o tema “agrotóxico” no âmbito federal.

Salientam ser discricionária a decisão de revogar ou não a Resolução, não cabendo ao Poder Judiciário, que não exerce função administrativa de forma típica, aferir os critérios de conveniência e oportunidade que levaram à revogação do ato.

Esclarecem que, quanto ao motivo, a Resolução revogada foi editada em 1985, sendo fato notório



que os avanços tecnológicos seguem uma curva exponencial, ou seja, as tecnologias tendem a evoluir de maneira cada vez mais acentuada em intervalos de tempo semelhantes, dizendo que, se naquela época era importante observar certas distâncias, quando do uso de agrotóxicos e outros biocidas, 33 (trinta e três) anos depois percebeu-se que outros fatores são capazes de controlar a possível deriva dos produtos aplicados, sem que a distância seja preponderante para garantir a segurança da operação.

Citam resposta ao ofício encaminhado pela Procuradoria Ambiental, no qual o Gerente de Sanidade Vegetal da ADAPAR informou muitos artigos previstos na norma (Resolução SEIN nº 22/1985), encontram-se em dissonância com as legislações mais atuais, sendo a distância apenas soma das variáveis que devem ser consideradas no momento da aplicação do agrotóxico.

Ressaltam que, quanto à finalidade, o interesse público está sendo prestigiado, uma vez que Resolução Conjunta nº 01/2018 coloca o Estado do Paraná em compasso com o arcabouço normativo já estabelecido sobre o tema “agrotóxicos” no âmbito federal, reafirmando a observância das normas estaduais.

Aduzem que a resolução impugnada não extrapolou seu âmbito de incidência, a pretexto de regulamentar uma lei, pois limitou-se a fazer referência a outros atos normativos federais e estaduais, e que caso tivesse extrapolado, caberia Ação Direta de Inconstitucionalidade, sendo pacífica a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal no sentido de ato normativo secundário pode ser atacado por ADI.

Frisam que, em sede de ação civil pública, o controle de constitucionalidade de lei ou ato normativo só pode ser feito de maneira concreta (e não abstrata) e incidental (e não principal), de modo que deve ser extinta a presente ação civil pública por inadequação da via eleita, elemento que integra o interesse processual.

Defendem a constitucionalidade da Resolução Conjunta SEMA/IAP/SEAB/ADAPAR/CC nº 001/2018 por ausência de risco ao meio ambiente e à saúde da população, dizendo que o Gerente de Sanidade Vegetal da ADAPAR, ao ser questionado sobre se a revogação da Resolução SEIN nº 22/1985 traria algum risco ao meio ambiente e/ou saúde da população, respondeu de forma negativa.

Assinalam que a fiscalização para a garantia da correta aplicação dos agrotóxicos continuará a ser feita pela ADAPAR, que levará em consideração as recomendações de rótulo e bula dos mesmos.

Reiteram a discricionariedade sobre a revogação do ato administrativo, esclarecendo que o controle judicial é excepcional e deve limitar-se ao exame da legalidade, não cabendo ao Judiciário analisar o mérito do ato impugnado, e que, caso o ato normativo fosse incompatível com a Constituição Federal, a competência para exame da questão era do Supremo Tribunal Federal.

Pontuam que “frustrado o controle de legalidade (em sentido estrito e amplo) do ato normativo, qualquer decisão judicial que examine a Resolução Conjunta SEMA/IAP/SEAB/ADAPAR/CC nº 001/2018 sob outro viés revelar-se-á nula, por invadir a esfera de competência do Poder Executivo, em grave ofensa ao princípio da separação de Poderes (art. 2º da CRFB)” (mov. 142.1).



Assim, requerem a reforma da sentença, com a extinção do feito, sem resolução do mérito, por inadequação da via eleita ou, subsidiariamente, a improcedência dos pedidos iniciais.

O Ministério Público apresentou contrarrazões (mov. 162.1), manifestando-se pelo desprovimento do recurso.

**Do recurso de apelação cível interposto pela Federação da Agricultura do Estado do Paraná – FEAP**

Irresignada, a Federação da Agricultura do Estado do Paraná (FEAP) interpôs recurso de apelação (mov. 156.1), pleiteando a reforma da sentença.

De início, argui a violação ao princípio do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa, dizendo que a petição inicial deixou de apontar quais as prescrições aplicáveis aos atos administrativos que restaram inobservadas, faltando-lhe, portanto, o fato essencial juridicamente qualificado ou a causa de pedir.

Declara que a alegação de nulidade é aberta e imprecisa, inviabilizando o exercício do direito de defesa, não apresentando o fundamento jurídico para a nulidade do ato administrativo praticado, nem o conteúdo de lei que a Resolução editada teria extrapolado.

Sustenta que a petição inicial é abstrata e genérica, pautada em entendimentos políticos e pessoais acerca da temática, em desprestígio ao ordenamento jurídico vigente, sendo uma tentativa de judicialização política, fazendo com que discussões que deveriam ocorrer no âmbito do poder Legislativo ou mesmo do Executivo venham para o Judiciário.

Assim, alega ter a sentença incorrido no vício do artigo 489, § 2º, do Código de Processo Civil, havendo nítida ausência de causa de pedir, violando o contraditório e ampla defesa, razão pela qual deve ser extinto o processo, sem resolução do mérito, prequestionando os artigos 1º, 7º, 319 e 330 do Código de Processo Civil e artigo 5º, inciso LV, da Constituição Federal.

Afirma haver ofensa ao princípio da não contradição, pois “u o mote de fundamentação se encontra no âmbito administrativo, promovendo o cotejo com a legislação ordinária, ou o mote fundamental está ancorado em preceitos constitucionais. Conquanto seja possível sua cumulação, para o fim pretendido na presente ação apenas o primeiro pode ser aceito, ao passo que o segundo manifesta evidente uso travestido do meio eleito” (mov. 156.1).

Assinala estar a inicial repleta de equívocos, havendo pedido fundado em elementos da Constituição Federal e da Constituição Estadual, bem como nos princípios da prevenção e precaução, sendo o pedido de nulidade acompanhado do pedido de restabelecimento da Resolução SEIN nº 2/1985.

Acrescenta que a declaração de nulidade – controle de legalidade – do ato administrativo de revogação da Resolução SEIN nº 22/1985 pela Resolução Conjunta SEMA/IAP/SEAB/ADAPAR/CC nº



001/2018 não tem o condão de restabelecer o ato revogado, independentemente de manifestação incidental do Juízo quanto à constitucionalidade do ato revogador, não sendo possível o efeito pretendido pelo meio utilizado.

Ressalta que a sentença está fundamentada em preceitos constitucionais, o que revela tratar-se de um controle concentrado, devendo ser extinto o processo por inadequação da via eleita, inexistindo apontamento de violação à legislação que fundamenta a Resolução SEIN nº 22/1985, que daria suporte à inconstitucionalidade indireta.

Defende haver violação ao princípio da legalidade, com extrapolação regulamentar e expressa revogação pelas Constituições Federal e Estadual, dizendo que Resolução SEIN nº 22/1985 inova no ordenamento jurídico e cria uma obrigação de não fazer aos produtores rurais e aplicadores de defensivos agrícolas, seja na pulverização pela via aérea, seja na pulverização com a utilização de canhões, atomizadores e outros.

Acrescenta que “tão somente a partir da referida Resolução SEIN 22/85 – regulamento administrativo, editada por um Secretário de Estado, e, portanto, infralegal – tornou-se impossível a aplicação de qualquer modalidade de defensivo agrícola na faixa territorial nela estabelecida, criando verdadeira restrição ao desenvolvimento da atividade econômica. E, desde logo, há de se repisar que inexistente qualquer previsão legislativa *strictu sensu* que permita regulamentação desse naipe, impondo restrição absolutamente ilegal” (mov. 156.1).

Alega que, com a edição das Constituições Federal e Estadual houve a revogação expressa de todos os atos normativos produzidos anteriormente e que fossem incompatíveis com a nova ordem constitucional, reiterando que a obrigação de não aplicar defensivos agrícolas na faixa estabelecida pela Resolução SEIN nº 22/1985 não encontra respaldo na lei, sendo criação única de ato normativo secundário.

Prequestiona, novamente, os artigos art. 5º, II, 24, VI e VIII, da CF, artigo 25 do ADCT/CF88, artigo 53, XVII da Constituição Estadual do Paraná e artigo 31 do ADCT da CEPR, artigo 4º, III da Lei 13.874/2020.

Sustenta a impossibilidade de adoção de características técnicas desvinculadas da realidade contemporânea, havendo manifesta ingerência no mérito administrativo, discorrendo sobre eventos históricos ocorridos no ano de 1985 e dizendo que, decorridos 34 (trinta e quatro) anos da publicação da Resolução SEIN nº 22/1985 houve nítida evolução tecnológica para aplicação de insumos agropecuários.

Cita tabela da Embrapa sobre o efeito deriva da aplicação dos agrotóxicos, descrevendo os aspectos técnicos e elementos utilizados na aplicação dos defensivos agrícolas, tendo esses produtos sofrido evolução tecnológica permitindo a aplicação segura e eficiente, independentemente da distância.

Menciona que a adoção de critérios técnicos está encampada no mérito do ato administrativo, este, impossível de ser revisto pelo Poder Judiciário, tratando a presente ação do mérito do ato, havendo também violação aos princípios da razoabilidade e proporcionalidade.



Pontua que os potenciais efeitos nocivos dos agrotóxicos não podem ser mensurados a partir de meras expectativas ou achismos, sobretudo quando pautados em dados equivocados e recheados de ideologias retrógradas e descompassadas da efetividade técnica.

Assinala que, de acordo com o Ministério do Meio Ambiente, os agrotóxicos podem ser agrícolas e não agrícolas, citando que algumas substâncias que compõem estes últimos são passíveis de utilização no meio agropecuário, e que o Estado do Paraná, ao regulamentar as condições de uso de agrotóxicos não agrícolas e outros biocidas o fez mediante a Resolução do Conselho Estadual do Meio Ambiente nº 31/1998.

Afirma que esse regulamento afere as condições necessárias para pulverização aérea, sendo os mesmos marcos e as mesmas distâncias gravadas na Instrução Normativa nº 02/2008 do Ministério da Agricultura e Pecuária do Brasil.

Frisa que “agrotóxicos de uso não agrícola podem ser aplicados sem qualquer restrição de distância desde que a pulverização não seja aérea sob a forma de aviação. Ou seja, podem ser realizados inclusive na beira de rios e lagos, dentro de escolas e dentro de residências, com potencial intoxicação severa e aguda. Aliás, podem inclusive ser adquiridos sem qualquer identificação do comprador e aplicador, como também do profissional que diagnosticou a situação sanitária e orientou quanto a aquisição e uso do produto” (mov. 156.1).

Por tais razões, requer a reforma da sentença.

O Ministério Público apresentou contrarrazões (mov. 28.1), manifestando-se pelo desprovimento do recurso.

Aberto vista a douta Procuradoria Geral de Justiça, deliberou pelo conhecimento e desprovimento do recurso interposto pelo Estado do Paraná e pelo Instituto Água e Terra (IAT), e pelo não conhecimento do recurso interposto pela FAESP, ou, subsidiariamente, pelo conhecimento e desprovimento (mov. 34.1).

É o relatório.

## **II - VOTO E FUNDAMENTAÇÃO**

Inicialmente, cumpre-se examinar a tempestividade dos recursos apresentados, bem como os demais requisitos de admissibilidade, conforme salientando pelo douto Procurador de Justiça.

No caso, com relação ao recurso interposto pelo Estado do Paraná e pelo Instituto Água e Terra (IAT), verifica-se que, realizada a leitura da sentença no dia 20/07/2020, através do sistema Projudi, com prazo de 30 (trinta) dias úteis<sup>[1]</sup> (mov. 135.0), o prazo final para a interposição de recurso findou no dia 31/08/2021



[2], quando foi juntado o recurso (mov. 142.0), sendo, portanto, tempestivo.

Quanto ao recurso interposto pela Federação de Agricultura do Estado do Paraná (FEAP) – entidade sindical em 2º grau –, necessário tecer algumas considerações.

Observa-se dos autos que, requerido o ingresso no feito por algumas Associações sem fins lucrativos (mov. 76.1), na qualidade de *amicus curiae*, foi o pedido deferido pelo Juízo “a quo” (decisão de mov. 93.1), oportunidade em que anunciou o julgamento do processo, nos termos do artigo 355, inciso I, do Código de Processo Civil.

Sobreveio então petição do Sindicato, ora apelante, para também ingressar no feito na condição de *amicus curiae* (mov. 94.1), conforme o disposto no artigo 138 do Código de Processo Civil.

Proferida sentença, o Magistrado singular consignou que, embora entendesse haver interesse da FAEP na causa para fins de manter os efeitos da Resolução Conjunta nº 01/2018, objeto de impugnação nos autos, indeferiu o seu ingresso no feito na condição de *amicus curiae*, pois o pedido foi feito apenas após anunciado o julgamento do processo, aplicando o entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal, *in verbis*:

**“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. EXPRESSÃO ‘COM EXCLUSIVIDADE’ DO ART. 4º DA LEI COMPLEMENTAR CATARINENSE N. 453/2009. ATRIBUIÇÕES DE DELEGADO DA POLÍCIA CIVIL. PROCESSO LIBERADO PARA PAUTA. REQUERIMENTO DE INGRESSO COMO AMICUS CURIAE INDEFERIDO.**

1. Em 25.1.2017, Associação dos Delegados de Polícia do Brasil – Adepol requereu ingresso neste processo como *amicus curiae* (Petição Stf n. 1864/2017).

2. **No julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.071- AgR, Relator o Ministro Menezes Direito, este Supremo Tribunal decidiu que “o *amicus curiae* somente pode demandar a sua intervenção até a data em que o Relator liberar o processo para pauta” (DJe 15.10.2009).**

Confirmam-se os seguintes julgados: ADI n. 2.435-AgR/RJ, de minha relatoria, Plenário, DJ 10.12.2015; MI n. 833/DF, de minha relatoria, decisão monocrática, DJ 22.6.2015; ADI n. 2.825/RJ, Relator o Ministro Roberto Barroso, decisão monocrática, DJ 3.6.2014; RE n. 574.706/PR, de minha relatoria, decisão monocrática, DJ 15.4.2015; ADPF n. 153-ED, Relator o Ministro Luiz Fux, decisão monocrática, DJe 7.5.2012; ADI n. 4.203, Relator o Ministro Dias Toffoli, decisão monocrática, DJe 23.8.2010; RE n. 631.102, Relator o Ministro Joaquim Barbosa, DJe 3.6.2011; RE n. 591.563, Relator o Ministro Cezar Peluso, decisão monocrática; RE n. 608.482, Relator o Ministro Teori Zavascki, decisão monocrática, DJe 7.2.2014; e RE n. 511.961, Relator o



Ministro Gilmar Mendes, decisão monocrática, DJe 12.6.2009” (STF, Rel. Carmen Lúcia, Decisão monocrática, DJE 27/09/2017) (Destaquei).,

Prolatada a sentença em 13/05/2020, e expedidas as intimações em 08/07/2020, em 18/08/2020, a Federação de Agricultura do Estado do Paraná (FAEP) apresentou a petição de mov. 139.1 requerendo então o seu ingresso na lide, na condição de assistente simples, na forma do artigo 119 do Estatuto Processual Civil, ou, subsidiariamente, como assistente litisconsorcial.

O Magistrado “a quo” deferiu o ingresso da Federação no feito (decisão de 03/09/2020 – mov. 144.1) como assistente simples da requerida, salientando, entretanto, que qualquer recurso por ela apresentado seria intempestivo, pelos seguintes fundamentos:

“Sendo assim, na forma do artigo 119 do CPC, acolho o pedido de ref.139.1, para que a FAEP figure nos autos como assistente simples da parte ré. No entanto, indubitável que seria intempestivo eventual recurso de apelação da FAEP, conforme assim pregado pelo Ministério Público (ref.140.1): ‘... Ora, quando da juntada da manifestação de ingresso como terceiro interessado em 18.08.2020, já havia transcorrido in albis o prazo para interposição de recurso, haja vista que a sentença fora proferida em 13.05.2020 e todas as partes foram devidamente intimadas em 19.07.2020. O pedido para ingressar nos autos com o intento recursal é, portanto, intempestivo....’”

Em 09/09/2020, a ora apelante apresentou o presente recurso de apelação (mov. 156.1), alegando a violação dos princípios do contraditório e da ampla defesa e, no mérito, a improcedência da ação.

Delineados esses fatos, há que se reconhecer a intempestividade do recurso ofertado pela Federação da Agricultura do Estado do Paraná.

Denota-se dos fatos acima expostos que, quando da primeira manifestação da ora apelante nos autos, requereu o seu ingresso no feito na qualidade *amicus curiae*, cuja previsão contida no Código de Processo Civil estabelece claramente a impossibilidade de interposição de recurso pelos terceiros que ingressarem nos autos nessa condição, salvo a oposição de Embargos de Declaração ou recurso de decisão em IRDR, conforme redação do artigo 138 do Estatuto Processual Civil:

“Art. 138. O juiz ou o relator, considerando a relevância da matéria, a especificidade do tema objeto da demanda ou a repercussão social da controvérsia, poderá, por decisão irrecurável, de ofício ou a requerimento das



partes ou de quem pretenda manifestar-se, solicitar ou admitir a participação de pessoa natural ou jurídica, órgão ou entidade especializada, com representatividade adequada, no prazo de 15 (quinze) dias de sua intimação.

§ 1º **A intervenção de que trata o caput não implica alteração de competência nem autoriza a interposição de recursos, ressalvadas a oposição de embargos de declaração e a hipótese do § 3º.**

§ 2º Caberá ao juiz ou ao relator, na decisão que solicitar ou admitir a intervenção, definir os poderes do amicus curiae.

§ 3º O amicus curiae pode recorrer da decisão que julgar o incidente de resolução de demandas repetitivas.” (Destaquei).

Verifica-se que apenas após o juízo “a quo” consignar na sentença haver possível interesse da Federação na causa, porém por ter pedido a sua inclusão na qualidade de *amicus curiae* depois de anunciado o julgamento do processo, indeferiu o pedido, é que a ora apelante ingressou com a petição requerendo sua intervenção no processo na qualidade de assistente simples ou litisconsorcial, quando já decorrido o prazo para que eventuais partes/terceiros não favorecidos pelo prazo em dobro apresentassem recurso.

O artigo 119 do Código de Processo Civil, reproduzindo o disposto no artigo 50 do Código de Processo Civil de 1973, dispôs que o assistente poderá ser admitido em qualquer procedimento e grau de jurisdição, porém receberá o processo no estado em que se encontre, conforme *in verbis*:

“Art. 119. Pendendo causa entre 2 (duas) ou mais pessoas, o terceiro juridicamente interessado em que a sentença seja favorável a uma delas poderá intervir no processo para assisti-la.

Parágrafo único. **A assistência será admitida em qualquer procedimento e em todos os graus de jurisdição, recebendo o assistente o processo no estado em que se encontre.”** (Destaquei).

Sobre o assunto, pertinente citar o escólio de Daniel Amorim Assumpção Neves:

“A amplitude da assistência vem confirmada pela regra de que o **assistente pode ingressar no processo a qualquer momento do procedimento (desde a petição inicial até o trânsito em julgado), ainda que nesse caso seja observado o fenômeno processual da preclusão.** Assim, o assistente recebe o processo no estado em que ele se encontra (art. 119, parágrafo único, do Novo CPC), ou seja, os atos já praticados estarão protegidos pela preclusão e não serão repetidos ou praticados originariamente, sendo a atuação do assistente válida somente do momento de seu ingresso em diante” (MANUAL DE DIREITO PROCESSUAL CIVIL, 10ª ed. Salvador: Juspodivm, 2018, p. 346) (Destaquei).



Ainda, mencione-se trecho do trabalho publicado na revista da Defensoria Pública do Rio Grande do Sul, “A Assistência do Novo Código de Processo Civil”:

“Caso ingresse antes do decurso do prazo contestacional, o assistente poderá ser acionado por reconvenção proposta pelo réu (CPC, art. 343, § 3º), quando o assistente simples se tornará parte. Caso o assistente ingresse antes da sentença e o assistido reste vencido, será condenado ao pagamento das custas em proporção à atividade que houver exercido no processo (CPC, art. 94). **A eficácia da intervenção é ex nunc, na medida em que a participação do assistente cinge-se às ocorrências processuais supervenientes à admissão de seu ingresso no processo. Por causa do instituto da preclusão, é defeso ao assistente pretender a repetição, retificação ou a desconstituição de atos processuais praticados antes do deferimento de sua intervenção, tampouco a realização de algum ato processual cujo momento de efetivação já tenha vencido**” (site: <https://revista.defensoria.rs.def.br/defensoria/article/download/260/240/483>) (Destaquei).

Portanto, considerando as razões acima expostas, acolho o parecer da douta Procuradoria para reconhecer a intempestividade do recurso interposto por Federação de Agricultura do Estado do Paraná (FEAP), e, por consequência, deixo de conhecer do recurso.

Com efeito, conheço do recurso interposto apenas pelo Estado do Paraná e pelo Instituto Água e Terra (IAT), pois preenchidos os requisitos de admissibilidade.

A insurgência recursal apresentada diz respeito, em síntese, aos seguintes pontos: ausência de interesse processual por inadequação da via eleita, haja vista que a pretensão do autor foi a declaração de inconstitucionalidade do ato; a existência de competência dos órgãos para a edição da Resolução Conjunta nº 01/2018; a impossibilidade de o Poder Judiciário adentrar no mérito do ato administrativo, sendo discricionária a decisão de revogação da Resolução anterior, ressaltando o motivo e a finalidade para a edição do ato impugnado; a constitucionalidade da Resolução Conjunta nº 01/2018.

Considerando que os autos também estão submetidos a remessa necessária, por força do disposto no artigo 496, inciso I, do Código de Processo Civil[3], Súmula nº 490[4] do Superior Tribunal de Justiça e Enunciado nº 18[5] da 4ª e 5ª Câmaras Cíveis deste Egrégio Tribunal de Justiça, e que as alegações apresentadas no recurso abrangem todas as questões, passo ao exame conjunto do recurso com a remessa necessária.



Colhe-se dos autos que o Ministério Público do Estado do Paraná – Promotoria da Coordenação Regional do Grupo de Atuação Especializada em Meio Ambiente, Habitação e Urbanismo (GAEMA) – ingressou com a presente Ação Civil Pública em face do Estado do Paraná, da Agência de Defesa Agropecuária do Paraná (ADAPAR) e do Instituto Ambiental do Paraná (atual Instituto Água e Terra), objetivando a declaração de nulidade da Resolução Conjunta SEMA/IAP/SEAB/ADAPAR/CC nº 01/2018, com o restabelecimento da Resolução anterior SEIN nº 22/1985, haja vista a inobservância dos regramentos aplicáveis aos atos administrativos, bem como por desrespeito aos direitos fundamentais (direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e direito à saúde) e aos princípios da proibição do retrocesso, da prevenção e da precaução.

Afirmou, em síntese, que a Resolução SEIN nº 22/1985, revogada pela Resolução conjunta nº 01/2018, regulamentava a distância mínima de 50m (cinquenta metros) ou 250m (duzentos e cinquenta metros) para aplicação de agrotóxicos e outros biocidas em áreas situadas adjacentes e mananciais de captação de água para abastecimento de populações, núcleos populacionais, escolas, habitações e locais de recreação, moradias isoladas e agrupamento de animais e culturas susceptíveis a danos, dependendo da pulverização ocorrer por aparelho costal ou tratorizado de barra, ou então com atomizadores ou canhões.

Citou a existência de vários estudos científicos demonstrando as consequências causadas pelos agrotóxicos no solo, na água, nos animais e nos próprios seres humanos, mencionando, como exemplo, o agrotóxico a base de glifosato (representam 29% dos agrotóxicos aplicados no Estado do Paraná em 2017), que, segundo as informações contidas na bula, as pessoas estão sujeitas à exposição dos seus efeitos pela via oral, dérmica, ocular e inalatória, de modo que a supressão da faixa de amortecimento (distância mínima) permite que os agrotóxicos cheguem em maior concentração aos locais anteriormente protegidos pela Resolução SEIN nº 22/1985.

Salientou que a extirpação das regras que conferiam proteção mínima ao meio ambiente e à saúde da população, com a aplicação dos agrotóxicos sem o estabelecimento de patamares mínimos, causam graves danos ao meio ambiente e saúde pública, desrespeitando as normas de controle e proteção dispostas na Constituição Federal, do Estado do Paraná, nas Leis Federais e Estaduais relacionadas ao tema.

Assim, requereu a concessão da liminar para a suspensão da Resolução Conjunta nº 01/2018, com o restabelecimento dos efeitos da Resolução SEIN nº 22/1985 e, ao final, a procedência da ação com a declaração de nulidade da Resolução conjunta.

Após prestadas informações pelo Estado do Paraná (mov. 18.1) foi deferida a liminar para suspender a Resolução Conjunta SEMA/IAP/SEAB/ADAPAR/CC nº 01/2018 e restabelecer os efeitos da Resolução



SEIN nº 22/1985 (mov. 29.1)[6], sendo apresentada contestação (mov. 69.1) e impugnação (mov. 74.1), e, posteriormente, deferido o ingresso de Associações civis sem fins lucrativos nos autos, na qualidade *amicus curiae* (mov. 64.1 e 76.1 – decisão de mov. 93.1).

Proferida sentença, foi julgada procedente a ação, reconhecendo a nulidade da Resolução Conjunta SEMA/IAP/SEAB/ADAPAR/CC nº 001/2018, restabelecendo os efeitos da Resolução SEIN nº 22/1985, em observância ao princípio da precaução, da prevenção e da vedação ao retrocesso em matéria ambiental, da participação dentre outros, confirmando a liminar concedida.

Explanadas essas circunstâncias introdutórias, cumpre-se examinar a preliminar arguida pelos apelantes, de ausência de interesse processual por inadequação da via eleita, sob o argumento de que a pretensão do apelado seria de declaração de inconstitucionalidade do ato impugnado, em sede de controle abstrato e principal, o que não é possível via Ação Civil Pública.

Pois bem.

O Ministério Público, ao ingressar com a presente ação explicou que a pretensão dizia respeito à declaração de nulidade da Resolução Conjunta SEMA/IAP/SEAB/ADAPAR/CC Nº 01/2018, publicada em 12/12/2018, por ser o ato eivado de ilegalidade frente às disposições normativas disciplinadoras da sua edição, com natureza regulamentar, portanto, ato secundário, não sendo possível suscitar controle de constitucionalidade pela via direta, por ser a ofensa reflexa, sendo, portanto, caso de controle de legalidade.

Os atos normativos secundários são normas infraconstitucionais, de natureza secundária, que retiram seu fundamento de validade de uma norma infraconstitucional primária, e, indiretamente, da Constituição Federal.

Sobre o assunto, pertinente citar as valiosas lições do Ministro Luiz Roberto Barroso, em sua obra “O Controle de Constitucionalidade no Direito Brasileiro”, *in verbis*:

**“Atos normativos secundários.** Atos administrativos normativos – como decretos regulamentares, instruções normativas, **resoluções**, atos declaratórios – **não podem validamente inovar na ordem jurídica, estando subordinados à lei.** Desse modo, **não se estabelece confronto direto entre eles e a Constituição. Havendo contrariedade, ocorrerá uma de duas hipóteses: (I) ou o ato administrativo está em desconformidade com a lei que cabia regulamentar, o que caracterizaria ilegalidade e não inconstitucionalidade;**



(II) ou é a própria lei que está em desconformidade com a Constituição, situação em que ela é que deverá ser objeto de impugnação” (O Controle de Constitucionalidade no Direito Brasileiro: exposição temática da doutrina e análise crítica da jurisprudência. 4ª edição. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 181) (Destaquei).

No mesmo caminho, vejamos o escólio do Professor Pedro Lenza:

“Os regulamentos e os decretos regulamentares expedidos pelo Executivo (art. 84, IV, da CF) e **demais atos normativos secundários poderiam ser objeto de controle concentrado de constitucionalidade?**

Como regra geral, não! **Tais atos não estão revestidos de autonomia jurídica a fim de qualificar-se como atos normativos suscetíveis de controle, não devendo, assim, sequer ser conhecida a ação. Trata-se de questão de legalidade, e referidos atos, portanto, serão ilegais e não inconstitucionais.**

(...)

Nessas hipóteses, o objeto não seria ato normativo primário, com fundamento de validade diretamente na Constituição, mas ato secundário, com base na lei, não se admitindo, portanto, controle de inconstitucionalidade indireta, reflexa ou oblíqua” (Direito Constitucional Esquematizado, 22ª Edição, São Paulo: Saraiva, 2018, p. 338) (Destaquei).

No caso, a Resolução nº 22/1985 da Secretaria de Estado do Interior (SEIN)[7] – substituída pela Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (SEDU), conforme a Lei nº 8.485/1987, transformada, posteriormente, em Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano (Lei nº 10.066/1992)[8] –, órgão vinculado à Superintendência dos Recursos Hídricos[9], substituído pelo Instituto Ambiental do Paraná, atual Instituto Água e Terra (IAT) – estabeleceu normas para regulamentar a questão da poluição do meio ambiente por agrotóxicos e biocidas, em observância as atribuições previstas no artigo 5º, inciso II, Decreto nº 857/1979[10], o qual regulamentou a Lei Estadual nº 7.109/1979, que instituiu o Sistema de Proteção ao Meio Ambiente.

Dentre as normativas estabelecidas, concernentes ao uso, aplicação, armazenamento, transporte dos agrotóxicos e outros biocidas, bem como penalidades aos que infringissem as normas da Resolução, especificamente quanto ao tema discutido nos presentes autos, dispôs sobre a distância mínima para aplicação dos defensivos agrícolas, nos seguintes termos:

**“7. Não é permitida a aplicação aérea de agrotóxicos e outros biocidas em áreas situadas a uma distância mínima de 500 metros adjacente a mananciais de captação de água para abastecimento de populações, núcleos populacionais, escolas, habitações e locais de recreação e, de 250 metros adjacentes a mananciais de água, moradias isoladas e agrupamento de animais e culturas suscetíveis a danos.**

7.1. Será permitida, porém, aplicação de agrotóxico e biocidas nas lavouras, se



efetuada por atomizadores ou canhões, **numa distância mínima de 25 metros e por aparelhos costais ou tratorizados de barra, numa distância mínima de 50 metros dos locais mencionados no item 7.**

7.2. Em todos os casos as aplicações somente poderão ser feitas quando a direção do vento for tal que não leve resíduos de agrotóxicos e biocidas para os locais referidos no item 7.”

Todavia, em dezembro de 2018, foi publicada a Resolução Conjunta nº 01/2018 – assinada pela SEMA (Secretaria Estadual do Meio Ambiente e Recursos Hídricos)[11]; IAP (Instituto Ambiental do Paraná, atual Instituto Água e Terra); SEAB (Secretaria do Estado de Agricultura e do Abastecimento); ADAPAR (Agência de Defesa Agropecuária do Paraná)[12] e pelo Secretário Chefe da Casa Civil – cujo teor foi o seguinte:

“Art. 1º No âmbito do Estado do Paraná a regulação correspondente ao uso e manuseio de agrotóxicos seguirá o regramento contido nas Leis Federais nº 7.802/1989 e nº 12.651/2012, na Lei Estadual nº 7.827/1983, no Decreto Federal nº 4.074/2002, no Decreto Estadual nº 3.876/1984, na Portaria nº 86/2005 do Ministério de Estado do Trabalho e Emprego, Resolução SEMA nº 57/2017 e, ainda, na Norma Brasileira da ABNT NBR 9843 de 2004.

Art. 2º Fica revogada a Resolução nº 22, de 05 de julho de 1985.

Art. 3º Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.”

Nesse quadro, defendeu o apelado que o ato normativo acima descrito, ao extirpar do ordenamento jurídico a Resolução nº 22/1985, que era responsável por regulamentar no Estado do Paraná, dentre outras questões, um limite mínimo seguro de aplicação dos agrotóxicos, principalmente em áreas de mananciais de captação de água, núcleos populacionais, escolas, agrupamentos de animais, culturas suscetíveis de danos e outros, sem qualquer disciplina sobre a questão, transgrediu não apenas os princípios constitucionais por via indireta, mais sim legislações federais, tal qual a Lei nº 7.802/1989, que disciplina questões relacionadas ao uso do agrotóxico no âmbito federal.

A mencionada Lei Federal nº 7.802/1989 – 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 – estabeleceu o seguinte:

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

I – legislar sobre a produção, registro, comércio interestadual, exportação,



importação, transporte, classificação e controle tecnológico e toxicológico;  
II – controlar e fiscalizar os estabelecimentos de produção, importação e exportação;  
III – analisar os produtos agrotóxicos, seus componentes e afins, nacionais e importados;  
IV – controlar e fiscalizar a produção e exportação e a importação.

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

Por sua vez, os artigos 23 e 24 da Constituição Federal dispõem:

“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;

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

(...)

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

(...)

- **1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais. (Vide Lei nº 13.874, de 2019)**

**§ 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados. (Vide Lei nº 13.874, de 2019)**

- **3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades. (Vide Lei nº 13.874, de 2019)”**

Mencione-se também que a Constituição do Estado do Paraná determinou, expressamente, ser incumbência do ente Estadual a regulamentação da utilização dos agrotóxicos:

“Art. 1º O Estado do Paraná, integrado de forma indissolúvel à República Federativa do Brasil, proclama e assegura o Estado democrático, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais, do trabalho e da livre iniciativa, o pluralismo político e **tem por princípios e objetivos:**

(...)

**IX – a defesa do meio ambiente e da qualidade de vida.**



(...)

Art. 207. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum e essencial à sadia qualidade de vida, **impondo-se ao Estado, aos Municípios e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as gerações presentes e futuras, garantindo-se a proteção dos ecossistemas e o uso racional dos recursos ambientais.**

(...)

VIII – **regulamentar o controle a produção, a comercialização, as técnicas e os métodos de manejo e utilização das substâncias que comportem risco para a vida e para o meio ambiente, em especial agrotóxicos, biocidas, anabolizantes, produtos nocivos em geral e resíduos nucleares”** (Destaquei).

Ainda, pertinente citar a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, nº 6.938/1981 que prevê em seu artigo 2º os princípios norteadores da preservação e melhoria da qualidade ambiental, visando condições ao desenvolvimento econômico e a proteção à dignidade da vida humana:

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

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

(...)

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

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

**V - controle e zoneamento das atividades potencial ou efetivamente poluidoras;”** (Destaquei).

Necessário destacar também o disposto na Instrução Normativa nº 02/2008 da Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), publicada em 08/01/2008, que ao tratar das Normas de Trabalho de Aviação Agrícola, e objetivando a redução dos riscos oriundos do emprego de produtos de defesa agropecuária, previu as distâncias mínimas de aplicação de agrotóxicos em áreas de mananciais, de agrupamentos de animais, cidades e outros:

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

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



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

**b) duzentos e cinquenta metros de mananciais de água, moradias isoladas e agrupamentos de animais;”** (Destaquei).

Por derradeiro, foi também apresentada ofensa ao artigo 13, § 2º, da Lei Federal nº 12.651/2012, que trata da proteção da vegetação nativa, dispondo sobre a necessidade de elaboração de Zoneamento Ecológico-Econômico[13] – planejamento que busca estabelecer medidas e padrões de proteção ambiental destinados a assegurar a qualidade ambiental dos recursos hídricos e do solo, e a conservação da biodiversidade – pelos Estados, no prazo de 05 (cinco) anos a contar da publicação da lei[14].

Com efeito, levando em conta todos esses aspectos legislativos, com afronta às próprias normativas de necessidade de regulação pelo ente Estatal do controle do uso dos agrotóxicos para proteção do meio ambiente e da saúde da população, não apresentando o ato impugnado qualquer finalidade e motivo legal a consubstanciar seus termos, diga-se genéricos, é que fundamentou o representante Ministerial sua pretensão na presente ação civil pública.

Não se descarta por óbvio, a suscitada ofensa, por via oblíqua, aos princípios norteadores de proteção ao meio ambiente, alguns previstos na Constituição Federal, como o princípio do desenvolvimento sustentável e do meio ambiente ecologicamente equilibrado e da prevenção, dispostos nos artigos 170, inciso VI, e 225 da Constituição Federal:

“Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

(...)

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

“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.”

Igualmente, foi suscitada ofensa ao princípio da precaução, previsto na Declaração do Rio (ECO/1992),



cujo regramento, embora não tenha natureza jurídica de tratado internacional para o Brasil, tem relevância como compromisso mundial, dispondo que:

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

Portanto, diante desse quadro legislativo é que foi proposta a presente ação pelo apelado arguindo a nulidade da Resolução Conjunta nº 01/2018, razão pela qual deve ser afastada a preliminar de ausência de interesse por inadequação da via eleita.

E por ser a Resolução impugnada ato normativo secundário, precedido de legislação infraconstitucional, sendo arguida, por via reflexa, a ofensa à Constituição Federal, não há que se falar em pretensão de controle de constitucionalidade, mas sim de legalidade, consoante os fundamentos acima expostos.

Sobre o assunto, vejamos os seguintes precedentes:

**“AGRAVO REGIMENTAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTS. 1º, 2º E 3º DA RESOLUÇÃO Nº 102/2007 DO SECRETÁRIO DE ESTADO DA AGRICULTURA E DO ABASTECIMENTO DO ESTADO DO PARANÁ. FUNDAMENTO EM LEGISLAÇÃO INFRACONSTITUCIONAL. NATUREZA REGULAMENTAR. ATO SECUNDÁRIO. CONTROLE CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDADE. INVIABILIDADE.**

1. Decisão denegatória de seguimento de ação direta de inconstitucionalidade por manifesto descabimento.

2. **Segundo a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, somente os atos normativos qualificados como essencialmente primários ou autônomos expõem-se ao controle abstrato de constitucionalidade.** Precedido o conteúdo do ato normativo atacado por legislação infraconstitucional que lhe dá amparo material, a evidenciar sua natureza de ato regulamentar secundário, inviável a sua impugnação pela via da ação direta. Precedentes. Agravo regimental conhecido e não provido” (ADI 4095 AgR, Relatora a Ministra Rosa Weber, Tribunal Pleno, Dje de 6/11/14).

**“CONSTITUCIONAL. NATUREZA SECUNDÁRIA DE ATO**



**NORMATIVO REGULAMENTAR. RESOLUÇÃO DO CONAMA. INADEQUAÇÃO DO CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE. PRECEDENTES. AGRAVO DESPROVIDO.**

1. **Não se admite a propositura de ação direta de inconstitucionalidade para impugnar Resolução do CONAMA, ato normativo regulamentar e não autônomo, de natureza secundária.** O parâmetro de análise dessa espécie de ato é a lei regulamentada e não a Constituição. Precedentes. 2. **Agravo regimental desprovido**” (ADI 3074 AgR, Relator o Ministro Teori Zavascki, Tribunal Pleno, Dje de 13/6/14).

Passando ao exame do mérito recursal, no qual suscitam os recorrentes a competência dos órgãos para a edição do ato, a impossibilidade de o Poder Judiciário adentrar no exame do mérito administrativo, salientando a existência do motivo e finalidade do ato e, por fim, a sua constitucionalidade, necessário tecer algumas considerações.

Consta dos autos que o Ministério Público, antes de interpor a presente ação civil pública, ao tomar ciência da instituição de um grupo de trabalho restrito com a finalidade de estudo e revisão quanto à aplicação da Resolução SEIN nº 22/1985, instaurou Procedimento Administrativo MPPR nº 0046.16.070131-7, com o objetivo de averiguação das medidas para a diminuição dos impactos nocivos dos agrotóxicos no Estado do Paraná (mov. 1.10, p. 198).

Salientou no referido procedimento que a revisão da aplicação da Resolução SEIN nº 22/1985 deu-se através da Portaria nº 197/2017 (mov. 1.2, p. 67) do Instituto Ambiental do Paraná (após Ofício nº 335/GAB da ADAPAR – mov. 1.7, p. 137), sendo indicados representantes das SEMA, SEAB/ADAPAR, IAP e FAEP e, diante da ausência de qualquer análise técnica e estudo dos impactos da modificação no uso e aplicação dos agrotóxicos, expediu a Recomendação Administrativa nº 03/2018 (em 20/06/2018), na qual solicitou a inclusão de representantes da sociedade civil, bem como consulta pública para manifestação dos interessados no referido processo, destacando-se os seguintes pontos:

“Considerando que ao Ministério Público incumbe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, e que o Ministério Público tem como funções institucionais a promoção do inquérito civil e da ação civil pública para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos, nos termos dos arts. 127, caput e 129, II e VI, da Constituição da República;

**Considerando que, conforme o art. 129, II, da Constituição da República, é função institucional do Ministério Público zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias à sua garantia;**



(...)

Considerando que o art. 225, da Constituição da República, estabelece que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações, de modo que o direito constitucional ao meio ambiente equilibrado implica, necessariamente, no correlato dever fundamental de atuação protetiva do meio ambiente pelos órgãos públicos;

(...)

Considerando que, em respeito ao princípio da precaução, quando não for possível verificar, através de comprovação científica, os danos que determinadas substâncias ou atividades possam causar ao meio ambiente, tais medidas deverão ser adiadas, a fim de evitar possíveis prejuízos (Princípio 15 da Declaração do Rio de 1992);

**Considerando que a saúde é direito fundamental, sendo dever do Estado (em sentido amplo) tomar todas as medidas necessárias a assegurá-lo, a teor do disposto no art. 196 da Constituição da República (...)**

Considerando que a disciplina dos agrotóxicos atende ao mandamento constitucional de proteção da agricultura, do meio ambiente e da saúde, e, mais especificamente, à necessidade de concretizar o dever estatal de controle e fiscalização da produção e do transporte de produtos tóxicos, previsto no art. 200, VII, da Constituição da República de 1988;

**Considerando que a manipulação dos agrotóxicos é objeto de regulamentação complexa, na seara administrativa, em virtude da pluralidade de interesses constitucionalmente protegidos envolvidos (saúde, a agricultura e o meio ambiente) e dos três níveis federativos envolvidos;**

Considerando que nas regiões das principais culturas do agronegócio no Brasil, a exemplo do Estado do Paraná, há a maior concentração dos casos de intoxicação por agrotóxicos;

**Considerando que, conforme a previsão do art. 3º da Lei Federal 7.802/1989, regulamentada pelo Decreto Federal nº 4.704/2002, os agrotóxicos e seus componentes e afins ‘só poderão ser produzidos, exportados, importados, comercializados e utilizados, se previamente registrados em órgão federal, de acordo com as diretrizes e exigências dos órgãos federais responsáveis pelos setores da saúde, do meio ambiente e da agricultura’;**

**Considerando que a Resolução SEIN nº 22/85 regula os impactos ambientais de todo e qualquer lançamento de agrotóxicos e biocidas no meio ambiente, e, portanto, integra o arcabouço regulamentador da manipulação destes produtos no Estado do Paraná;**

**Considerando que a Resolução SEIN nº 22/85 estabelece, dentre outras providências, importantes restrições à pulverização de agrotóxicos, tais como:**

(...)



Considerando que por meio do Ofício nº 335/GAB, a Agência de Defesa Agropecuária do Paraná (ADAPAR) solicitou ao Instituto Ambiental do Paraná que propusesse, em substituição à referida Resolução SEIN nº, 'novo instrumento legal, compatível com a atual legislação que rege a matéria e com a atual organização e divisão de competências do Executivo Estadual', sem, contudo, apontar onde estariam as inconsistências daquela Resolução;

**Considerando que, a partir da referida solicitação, o Instituto Ambiental do Paraná, por meio da Portaria IAP nº 187, de 10 de outubro de 2017, instituiu Grupo de Trabalho com a finalidade de estudo, revisão e aplicação da Resolução SEIN nº 22/85, fundamentando a iniciativa tão somente no tempo de existência do referido ato regulamentador;**

Considerando que a discussão sobre a responsabilização pela degradação ambiental decorrente da produção, comercialização, utilização, transporte e destinação de embalagens vazias de agrotóxicos, seus componentes e afins, deve necessariamente envolver representantes de todos os setores afetados, em virtude, inclusive, das múltiplas possibilidades de responsabilização previstas no artigo 14 da Lei Federal 7.802/89;

**Considerando que não só o Estado, mas também a sociedade civil, têm o poder-dever de zelar pelo meio ambiente ecologicamente equilibrado, consoante redação do artigo 225, caput, da Constituição da República de 1988, prerrogativa constitucional que se consubstancia, inclusive, no direito à participação nas discussões que leve à conformação de direitos e deveres ambientais;**

(...)

Considerando que vários setores da sociedade civil tradicionalmente afetados pela poluição por agrotóxicos e potencialmente interessados na discussão de eventual revisão da regulamentação em testilha, como por exemplo, associações de moradores urbanos, populações tradicionais, povos indígenas, associações de produtores orgânicos, comitês de bacias hidrográficas, conselhos de meio ambiente, saúde, agricultura familiar, segurança alimentar e outros, de gestores de recursos hídricos, não foram contemplados na chamada realizada pelo Instituto Ambiental do Paraná para compor o Grupo de Trabalho em questão;

**Considerando que, em matéria de alta complexidade como a presente discussão, a realização de consulta pública para manifestação de interessados é altamente recomendável, sobretudo no contexto constitucional que assegura a gestão ambiental democrática, fundada em processos decisórios abertos, transparentes e bem informados;**

Considerando que a possibilidade de realização de consulta pública encontra-se expressamente prevista no artigo 29, da Lei Federal nº 13.655/2018, de vigência iminente (*vacatio legis*);

(...)

**RECOMENDA**, nos termos do artigo 27, inciso II, da Lei Federal nº 8625/93, ao Diretor-Presidente do Instituto Ambiental do Paraná, ou a quem lhe fizer as vezes:

a. A suspensão do Grupo de Trabalho instituído por meio da Portaria IAP nº 187, de 10 de



**outubro de 2017, com a finalidade de estudo, revisão e aplicação da Resolução SEIN nº 22/85, para:**

- b. **A abertura de edital para a inclusão de representantes da sociedade civil interessados no estudo, revisão e aplicação da Resolução SEIN nº 22/85, a qual deverá ser considerada, de maneira fundamentada, na decisão final a ser tomada pelo Instituto Ambiental do Paraná, quando da eventual revisão do aludido ato normativo.”** (mov. 1.4).

Emitida a Recomendação Administrativa acima descrita ao Instituto Ambiental do Paraná, a Autarquia informou, em 05/09/2018, apenas que não poderia acatar a recomendação no momento (Ofício nº 677/2018 – mov. 1.4, p. 124), dizendo estar encaminhando cópia de informação expedida pela Procuradoria Geral do Estado (Informação nº 18/2018), a qual, entretanto, não foi apresentada, mesmo sendo solicitado por duas vezes pelo *Parquet* (mov. 1.4, p. 126/130).

Então, sobreveio a edição da Resolução Conjunta SEMA/IAP/SEAB/ADAPAR/CC nº 01/2018, assinada pelos representantes das referidas instituições, que se limitou a revogar a Resolução SEIN nº 22/1985 e fazer referência a algumas legislações federais e estaduais, sem apresentar qualquer conclusão, estudo e fundamento do trabalho do grupo, ou estabelecer regramentos quanto à área de amortecimento de aplicação dos agrotóxicos.

Alinhavados esses fatos e fundamentos, denota-se que, realmente, o ato normativo, Resolução nº 01/2018, expedido de forma conjunta pelas entidades acima referidas, não foi integrado por qualquer estudo, pareceres, análises técnicas, bem como consultas públicas dos demais setores diretamente interessados e atingidos pelo ato, não sendo apresentada qualquer motivação para a extinção das regras reguladoras da aplicação dos agrotóxicos em determinadas áreas consideradas de riscos ambientais e à saúde da população, mas sim de forma genérica e sem observância ao dever do Estado de defesa e preservação não apenas do meio ambiente, mas da própria saúde da população, em dissonância com as normas das legislações federais, da Constituição Estadual e Federal.

Denota-se que, ao apresentarem contestação, os apelantes sustentaram que, quanto ao motivo, a Resolução nº 22/1985 teria sido editada há mais de 03 (três) décadas, sendo fato notório os avanços tecnológicos, dizendo que outros fatores são capazes de controlar a possível deriva dos produtos aplicados, sem que a distância seja preponderante para garantir a segurança da operação (mov. 69.1).

Na ocasião, juntaram apenas um Ofício emitido pela ADAPAR – Agência de Defesa da Agropecuária –, expedido em 13/03/2019, ou seja, após a expedição do ato impugnado e da propositura da ação, no qual



afirma que a distância seria apenas uma das variáveis e que seria frágil o argumento de que essa iria garantir a segurança no momento da aplicação, declarando que a fiscalização continuaria com base nas recomendações contidas nas bulas dos agrotóxicos, conforme extrai-se do documento abaixo transcrito:

“Cabe ressaltar que além das fragilidades legais citadas acima, a distância é apenas uma das VARIÁVEIS que devem ser consideradas no momento da aplicação; o tamanho da gota, o qual varia de acordo com a ponteira de pulverização, a velocidade do vento, ingrediente ativo aplicado (pode ser volátil), temperatura e umidade relativa são fatores extremamente importantes e que são desconsiderados pela SEIN. Portanto a SIMPLES, afirmação de que 50 metros vão garantir a segurança no momento da aplicação do agrotóxico, com certeza é um argumento frágil e transmite a falsa sensação de segurança.

(...)

As ações da fiscalização já atuaram e continuarão atuando os proprietários, mesmo sem a utilização da citada resolução, em razão da má aplicação dos agrotóxicos, em desacordo com as recomendações de rótulo e bula dos mesmos, sendo correta a afirmação de que o agrotóxico sempre deve ser considerado perigoso para a saúde humana e meio ambiente independente das distâncias de aplicação, lembrando que a deriva de agrotóxico poderá ocorrer devido ao mau uso das tecnologias de aplicação e/ou em condições climáticas desfavoráveis.” (mov. 69.2).

Em contraposição a narrativa apresentada pelos apelantes, deflui-se dos documentos apresentados nos autos a existência de estudos, análises técnicas e relatórios realizados sobre as implicações da aplicação dos agrotóxicos sem a observância dos limites de amortecimento/segurança, estabelecidos pela Resolução SEIN nº 22/85.

O Ministério Público – Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Proteção ao Meio Ambiente e de Habitação e Urbanismo –, em 05 de setembro de 2017, em atenção à Ofício encaminhado ao Núcleo de Promoção e Defesa dos Direitos dos Povos e Comunidades Tradicionais do CAOPJGDH (Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Direitos Humanos), acompanhou os trabalhos de fiscalização da ADAPAR referente às situações ocorridas na Comunidade Quilombola, na qual foi relatada a aplicação irregular dos agrotóxicos pelas propriedades adjacentes à Comunidade, em desrespeito à distância mínima de segurança estabelecida pela Resolução nº 22/85, inclusive sendo a possível causa da morte de uma das moradoras a contaminação por agrotóxico aplicado de forma irregular, conforme o contido no Relatório de Vistoria nº 46/2017:

“Conforme documentos contidos no Ofício 31/2017 encaminhado pela organização de direitos humanos – Terra de Direitos, estão elencadas as seguintes situações relativas à Comunidade Quilombola mencionada e ao uso intensivo de agrotóxicos em propriedade rurais vizinhas:



- **Contaminação de rios e nascentes que abastecem a comunidade;**
- **Contaminação de alimentos produzidos pela comunidade;**
- **Impactos à saúde humana e animal;**
- **Destruição da biodiversidade;**
- **Destruição de nascentes de importância cultural e religiosa;**

A Coordenadoria do Núcleo PCTs do CAOPJDH encaminhou a Agência de Defesa Agropecuária do Paraná – ADAPAR, o ofício 1116/2017, datado de 21 de agosto de 2017, no qual solicitou com máxima urgência fiscalização às propriedades vizinhas ao território Quilombola Invernada Paiol da Telha, em relação à utilização intensiva e irregular de agrotóxicos, descarte irregular de embalagens e resíduos de agrotóxicos e poluição ambiental de águas e nascentes.

A Diretoria da ADAPAR encaminhou e-mail ao Núcleo PCTs do CAOPJDH, em 29 de agosto de 2017, informando que atenderia a demanda nas datas de 05 e 06 de setembro de 2017, através de fiscais da ADAPAR de Guarapuava.

### 3. VISTORIA.

(...)

Na data de 05 de setembro de 2017, no período da manhã, a equipe do CAOPMAHU, fiscais da ADAPAR, e representantes da organização Terra de Direitos, reuniram-se junto as lideranças do movimento quilombola, Srs. Lucimara dos Santos e Charles de Jesus Soares, para atender as denúncias sobre uso intensivo/abusivo de agrotóxicos, e posteriormente foram realizadas as diligências a seguir:

- a. **Foi realizada a averiguação de aplicação de agrotóxicos por parte de arrendatário vizinho situado a leste da comunidade Quilombola, e na ocasião fora ouvido o sr. José Ferreira dos Santos que mora na residência situada nas coordenadas UTM (401331.55 E; 7147917.96 S), o qual informou que no dia 04 de setembro de 2017, pela manhã o produtor vizinho pulverizou agrotóxico na lavoura, desrespeitando o limite adequado para as residências, e que este teve que se retirar da varanda pelo cheiro forte de agrotóxico que foi aplicado.**

**O mesmo informou de um óbito de moradora do lote rural no qual ele reside e que possa ter ocorrido em razão de aplicação similar de agrotóxico ocorrida entre 17 e 18 de agosto de 2017, na lavoura situada a leste do lote e pertencente ao produtor denominado ‘Cláudio’. Consoante relato do morador, a moradora Sra. Marli Moreno passou mal após a aplicação de agrotóxico, agravando problemas de saúde que a mesma já apresentava e veio a óbito.**

**Esta equipe constatou que, de fato, na ocasião, foi desrespeitada a distância estabelecida para resguardar o mínimo de 50 metros de residências para aplicação de agrotóxicos, conforme prevê a Resolução SEIN 22/85.**

**Também foi ouvida a Sra. Ivone Moreno de Moraes, irmã da senhora que veio a óbito, que na ocasião estava presente junto à residência e **informou que o agrotóxico fora utilizado junto a cerca de divisa entre a comunidade****



**Quilombola e a propriedade rural, e que havia a presença de vento no período da aplicação. A Sra. Ivone Moreno de Moraes realizou na ocasião a gravação via celular da aplicação irregular de agrotóxico, fornecendo cópia das imagens à Equipe Técnica do CAOPMAHU. A mesma informou que também teve sintomas de intoxicação, como dor de cabeça, ardência dos olhos, dentre outros sintomas.**

**O SR. Lauro Marques, proprietário do lote onde estava a Sra. Marli Moreno, relatou que, após a aplicação dos agrotóxicos, esta moradora sentiu-se mal, e que fora agravado durante o período noturno e madrugada, e que no período matutino do dia seguinte tentou encaminhar a mesma para o posto de saúde, mas a mesma já tinha entrada em óbito. O mesmo alega que o corpo da mesma foi encaminhado para o IML, com indicativo de intoxicação por agrotóxico. Na ocasião, a equipe da ONG Terra de Direitos realizou entrevistas com moradores e a ADAPAR lavrou termos de fiscalização em relação ao ocorrido.**

- a. Em um segundo momento, foi realizada a vistoria das nascentes que vêm sofrendo influências das ações da produção agrícola realizadas em propriedades vizinhas.

(...)

**A nascente 02 (mapa anexo) está próxima a uma área de lavoura, a aproximadamente 20 metros da mesma, havendo indevida aplicação de agrotóxicos em distância inferior ao previsto nos dispositivos legais, a qual foi constatada por meio da verificação da existência de lavoura e plantas (trigo) com aspectos fitossanitários uniformes em relação ao restante do cultivo.**

(...)

**Na nascente 03 (mapa anexo), foi constatado que ainda um morador se utiliza desta água, e que a nascente sofreu assoreamentos em razão de manejo inadequado de solos a montante desta, além do fato de também não ser respeitada a distância prevista em legislação par a aplicação de agrotóxicos em relação à nascente, pois há cultivo de lavouras da propriedade rural vizinha em distância de aproximadamente 16 metros da nascente, o que também exige medidas para proteção e recuperação de sua faixa ciliar.**

(...)

#### 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS.

A partir da vistoria realizada e de dados coletados, percebe-se que a comunidade Quilombola vem sofrendo com a falta de estrutura para a produção agrícola, apresentando pouca assistência técnica e vem habitando moradias precárias sem presença de água potável.

No entanto, **constatou-se que, mais grave do que isso, a comunidade Quilombola vem sofrendo significativos impactos e danos decorrentes do uso indevido e ilegal de agrotóxicos por produtores vizinhos, que promovem a sua aplicação sobre Áreas de Preservação Permanente de nascentes e em distâncias proibidas legalmente em relação às suas residências e criações, além de possibilitarem a contaminação dos mananciais a partir do não cumprimento da legislação estadual de solos,**



**que prevê um planejamento conservacionista de solos de forma a evitar o escoamento superficial das águas, formação de erosão e carreamento de sedimentos e resíduos (agrotóxicos e fertilizantes).**

Registra-se ainda a falta de cuidado com o ambiente e com os recursos naturais, principalmente com o curso d'água que margeia a comunidade Quilombola, inclusive com a destinação de agrotóxicos para caixas de sedimentação junto à Área Úmida demonstra o pouco cuidado deste produtor rural com aqueles que estão vivendo na região e que utilizam dos recursos naturais, no caso da água para usos múltiplos.

(...)

**Em relação ao uso inadequado/abusivo de agrotóxicos constatado, sugere-se a solicitação à ADAPAR e ao Instituto Ambiental do Paraná de cópia dos procedimentos administrativos referentes às medidas já adotadas, assim como solicitação à Polícia Ambiental de cópia dos boletins de ocorrência e relatórios de fiscalização lavrados.**

Quanto aos indícios de intoxicação de moradores da comunidade Quilombola, inclusive que levou a óbito uma pessoa, sugere-se que sejam solicitadas informações aos estabelecimentos de saúde e às equipes de atendimento dos intoxicados, assim como às Vigilâncias de Saúde municipal e estadual, inclusive para averiguação da inserção de registro no SINAN (Sistema de Informação de Agravos de Notificação), sem prejuízo da solicitação de cópia do laudo cadavérico emitido pelo Instituto Médico Legal” (mov. 1.14) (Destaquei).

Em consulta ao artigo “A Pulverização Aérea de Agrotóxicos no Brasil: Cenário Atual e Desafios”, realizado pela professora Maria Leonor Paes Cavalcanti – pós-doutoranda em direito pela Universidade Federal de Santa Catarina –, citado pelas Associações sem fins lucrativos[15] admitidas nos autos como *amicus curiae*, constata-se a periculosidade na pulverização aérea dos agrotóxicos, com estudos comprovando que tais componentes químicos não atingem apenas às regiões aplicadas, mas são levados pelo ar às demais áreas causando contaminação:

**“Recentemente, a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) apresentou estudos que comprovam a alta periculosidade da pulverização aérea. Segundo a empresa, normalmente ocorre uma “deriva técnica”, de maneira que os atuais equipamentos de pulverização – mesmo com calibração, temperatura e ventos ideais – deixam 32% dos agrotóxicos pulverizados retidos nas plantas; outros 49% vão para o solo e 19% vão pelo ar para outras áreas circunvizinhas da aplicação. A problemática envolvendo a pulverização aérea é razão não apenas de conflitos judiciais e de discussões acerca da necessidade de alterações na legislação brasileira, mas também de conflitos entre diferentes países.**

**Nesse sentido, há o exemplo do caso envolvendo o Equador e a Colômbia. Trata-se de demanda interposta pelo Equador em face da Colômbia, em virtude de alegada pulverização aérea de herbicidas realizada pela Colômbia na região de fronteira, causando danos à população**



**equatoriana, bem como ao meio ambiente.** O caso ainda se encontra pendente de julgamento, lembrando que o Equador opõe-se à exportação e ao consumo de drogas ilícitas, mas salientou que as questões levadas à Corte referem-se exclusivamente aos métodos e lugares escolhidos pela Colômbia para suas atividades de erradicação das plantações ilícitas de folhas de coca e papoula e aos efeitos prejudiciais dessas atividades no Equador.

(...)

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

(...)

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

Convém lembrar que, **passadas mais de quatro décadas do alerta de Carson, o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente publicou recentemente (no ano de 2012) relatório intitulado Ação urgente necessária para reduzir crescentes riscos para a saúde e o meio ambiente decorrentes dos químicos, no qual destacou que as principais preocupações ambientais incluem a contaminação dos rios e lagos por agrotóxicos e fertilizantes e a poluição por metais pesados associados ao cimento e à produção têxtil, bem como a contaminação por dioxina decorrente da mineração”**

Verificou-se que a aplicação aérea de agrotóxicos não se coaduna com os princípios de direito ambiental pertinentes, em especial o princípio da prevenção. Isso porque **já há estudo publicado pela Embrapa, no ano de 2004, informando que, mesmo diante das melhores condições, a pulverização aérea de agrotóxicos ocasiona danos ao meio ambiente, em especial aos recursos hídricos, ao solo e à atmosfera. Ademais, também já foi publicado estudo científico na década de 1990 comprovando que a deriva decorrente da aplicação aérea de agrotóxicos já atingiu uma distância de 32 quilômetros da área-alvo, o que também reforça o dever estatal de proibir essa atividade.”** (Artigo publicado em 25/07/2014 – site: <https://www.revistas.usp.br/rdisan/article/download/97324/96336>)  
(Destaquei)>

Do referido estudo, extrai-se o relato de um caso ocorrido no ano de 2013 no Estado de Goiás, no qual, em decorrência de um erro, houve a liberação de agrotóxicos sobre uma escola localizada em um assentamento, gerando diversos sintomas em 35 (trinta e cinco) estudantes e 02 (dois) professores que tiveram que ser levados ao hospital:



“No dia 3 de maio de 2013, teve-se notícia de que, em decorrência de erro de uma aeronave de pulverização agrícola da empresa Aerotex, **liberaram-se agrotóxicos sobre a Escola Municipal Rural de Ensino Fundamental São José do Pontal, localizada no Assentamento Pontal dos Buritis, a 106 quilômetros de Rio Verde, em Goiás. Trinta e cinco estudantes e dois professores tiveram de ser levados ao hospital, em virtude de sintomas como dores de cabeça, formigamento nos braços e falta de ar.**

**Na reportagem veiculada na internet, consta que ‘(...) alunos e servidores passam bem e, segundo informações iniciais, não será necessária a transferência deles para hospitais de Rio Verde e região’. Entretanto, a questão não pode ser colocada de uma maneira tão simples assim, pois já foi demonstrado que existe uma série de riscos oriundos dessas substâncias, sendo que muitos dos efeitos adversos se manifestam somente muito tempo depois.**

Esse fato ocorrido recentemente no Brasil só vem reforçar a importância da proibição da pulverização aérea no Brasil. Nesse sentido, **deve-se lembrar de que a Lei n. 7.802/1989 nada regulou acerca do tema.**” (Destaquei)

Reforça-se no referido estudo a informação, já destacada no presente voto, de ausência de regulamentação específica da questão pela Lei Federal nº 7.802/1989, mencionada no ato impugnado, Resolução Conjunta nº 01/2018.

Caso mais grave de contaminação por agrotóxico ocorreu no Estado do Paraná, no ano de 2018, em desrespeito à distância mínima de aplicação, ocasionando a contaminação de 96 (noventa e seis) pessoas, entre crianças e adultos, que entraram em contato com a nuvem do agrotóxico, conforme reportagem abaixo transcrita:

**“Quase cem pessoas foram intoxicadas no início de novembro no município de Espigão Alto do Iguaçu com PARAQUATE, um agrotóxico que está proibido na Europa desde 2007. O pequeno município, de 5 mil habitantes, fica no centro-oeste paranaense, 356 quilômetros da capital, Curitiba.**

Trata-se do caso com mais vítimas na história recente do estado, responsável por 17% da produção nacional de grãos como soja e milho, numa área correspondente a pouco mais de 2% do território brasileiro. **Dos 96 afetados, 52 são crianças, a maioria alunos de uma escola rural que funciona colada à área agrícola onde o veneno estava sendo aplicado.**

A médica Lilimar Regina Naldony Mori, chefe da Divisão de Vigilância em Saúde da Secretaria da Saúde do Paraná, responsável pelo atendimento, classificou os casos como intoxicação leve e aguda – qualquer efeito a saúde resultante da exposição a um agrotóxico dentro de 48 horas, segundo a Organização Mundial da Saúde.



**Crianças e adultos que entraram em contato com a nuvem de PARAQUATE relataram sintomas como fortes dores de cabeça, estômago e barriga, tonturas e vômitos. Todos condizentes com os de intoxicação aguda pelo agrotóxico**, segundo o pesquisador Luiz Cláudio Meirelles, especialista em agrotóxicos da Fiocruz e gerente-geral de Toxicologia da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) de 1999 e 2012. “Essas são reações bem típicas de intoxicação aguda por PARAQUATE, que também pode causar irritações de pele e lesões, principalmente na mucosa e na língua”, diz.

**De acordo com Lilimar, não houve necessidade de internação e os sintomas desapareceram em até dez dias.**

**Foi sorte. A exposição aguda a quantidades maiores de PARAQUATE é quase sempre fatal**, segundo a Agência de Proteção Ambiental dos Estados Unidos (EPA), que alerta sobre os riscos em uma publicação intitulada “Um gole pode matar”. A própria gerência de Toxicologia da Anvisa já alertou sobre os riscos do agrotóxico, num documento de setembro de 2017: **‘A exposição ocupacional ao PARAQUATE é relevante principalmente devido às evidências de maior sensibilidade humana à exposição dérmica a esse agrotóxico, com possibilidade de absorção sistêmica’**.

O PARAQUATE foi comprado e utilizado na propriedade de Lino Passaia, o agricultor mais próspero da região, dono de quase 100 hectares (o equivalente a 1 quilômetro quadrado, ou mais de cem campos de futebol) apenas em Espigão Alto do Iguaçu, em que produz soja e milho. **A contaminação foi causada pelo desrespeito a uma norma estadual que estabelece distância mínima de 500 metros entre a área pulverizada e ‘núcleos populacionais, escolas, habitações e locais de recreação’**. (site: <https://apublica.org/2018/12/contaminacao-recorde-por-agrotoxicos-no-parana-at> ).

Relevante mencionar também notícia publicada em setembro de 2019 apontando que, entre os anos de 2007 a 2017, o Estado do Paraná foi o líder no país com maior contaminação por agrotóxicos, de acordo com o levantamento dos dados do Sistema de Informação de Agravos de Notificação (SINAN), do Ministério da Saúde[16].

Sob essa análise, tem-se que o Ministério da Saúde, em observância ao disposto no artigo 2º do Decreto Federal nº 4.074/2002[17], que regulamentou a Lei Federal de Agrotóxicos nº 7.802/1989 e estabeleceu, dentre outras diretrizes, a incumbência do referido Ministério em *“prestar apoio às Unidades da Federação nas ações de controle e fiscalização dos agrotóxicos, seus componentes e afins”*, instituiu a Vigilância em Saúde de Populações Expostas a Agrotóxicos (VSPEA), cujo principal desafio previsto foi de promover a interação entre as diferentes competências e saberes da saúde, bem como no diálogo com outros setores do governo, setores privados, setores não governamentais e a sociedade, a fim de estabelecer compromissos em prol da saúde de população expostas e/ou potencialmente expostas a agrotóxicos[18].



Denota-se que, dentre as diretrizes estabelecidas pela Vigilância e Atenção à Saúde das Populações Expostas aos Agrotóxicos (VSPEA), está a “*promover a qualidade de vida e reduzir, controlar ou eliminar a vulnerabilidade e os riscos à saúde de populações expostas ou potencialmente expostas à agrotóxicos, por meio de medidas de prevenção, promoção e vigilância e atenção integral à saúde.*”[19]

Em observância às orientações estabelecidas pelo Ministério da Saúde, bem como à Portaria nº 2.938/2012[20], a Secretária do Estado da Saúde do Paraná (SESA-PR) elaborou e implantou o Plano Estadual de Vigilância das Populações Expostas aos Agrotóxicos (anos de 2013/2016 e anos 2017/2019), o qual foi realizado por um grupo de técnico (GT Agrotóxicos), através da Resolução SESA nº 510/2017 e nº148/2018, de diversas áreas da Vigilância em Saúde, da Atenção à Saúde e do Conselho Estadual de Saúde.

Referido documento contempla diagnósticos de dados de consumo de agrotóxicos, com identificação das populações expostas, programas de monitoramento das quantidades de resíduos de agrotóxicos na água e nos alimentos, investigação das notificações do SINAN (Sistema Nacional de Informação de Agravos de Notificação) de intoxicações exógenas por agrotóxicos, bem como estratégias para fortalecimento da Vigilância e Atenção à Saúde das Populações Expostas a Agrotóxicos.

Dentre os estudos e análises técnicas elaborados, foram reiteradas as constatações já citada acima, de que, mesmo estando com calibração, temperatura e ventos ideais, a pulverização, principalmente a aérea, se expande às áreas circunvizinhas a da aplicação causando grave risco à saúde e ao meio ambiente:

“Mesmo com calibração, temperatura e ventos ideais, a pulverização aérea deixa cerca de 32% dos agrotóxicos retidos nas plantas e 49% no solo, enquanto 19% se expandem para áreas circunvizinhas à da aplicação, o que causa riscos graves à saúde humana e ao meio ambiente RIGOTTO, 2013). A fiscalização dessa atividade cabe ao MAPA, porém com a atual estrutura deste nos estados, não há um controle e monitoramento eficientes, aumentando os riscos de contaminação”

Quanto às estratégias traçadas pelo citado Plano Estadual, relevante mencionar a busca pela integração das diversas instituições que atuam na questão do agrotóxico, com discussão dos seus efeitos na saúde e no meio ambiente:

#### “Ação Estratégica 1.



### **Objetivos específicos.**

- **Discutir os efeitos dos agrotóxicos na saúde humana e ambiental;**
- Discutir a prática da agroecologia como alternativa ao modelo hegemônico de produção;
- **Integrar as diversas Instituições que atuam na questão dos agrotóxicos;**
- Discutir intersetorialmente a problemática dos agrotóxicos na região;
- **Sensibilizar os participantes para a criação de Grupo de Trabalho (GT) Agrotóxico Regional para atual sobre a problemática dos agrotóxicos.**

### **Ação Estratégica 2.**

#### **Objetivo Geral.**

**Criar GT Agrotóxicos Regionais para promover a intersetorialidade e interinstitucionalidade entre a saúde, agricultura, meio ambiente, educação, sindicatos de trabalhadores, organizações civis, Ministério Público, etc, para discussão da problemática dos agrotóxicos e ações estratégicas para o seu enfrentamento.**

(...)

### **Ação Estratégica 16.**

#### **Objetivo Geral.**

**Realizar o diagnóstico das áreas do Estado do Paraná que utilizam os serviços de pulverização aérea.**

#### **Objetivos Específicos.**

- **Realizar levantamento para identificar os municípios que utilizam os serviços de pulverização aérea;**
- Identificar área e população atingida pelos serviços de pulverização aérea;
- Identificar os tipos de cultura que utilizam a pulverização aérea;
- Pesquisar as normas legais e regulamentação do uso dos serviços de pulverização aérea no local que essa prática é adotada.” (Plano de Vigilância e Atenção à Saúde de Populações Expostas aos Agrotóxicos do Estado do Paraná –  
s i t e :  
[https://consumidor.mppr.mp.br/arquivos/File/Alimento\\_seguro/plano\\_agrotoxico](https://consumidor.mppr.mp.br/arquivos/File/Alimento_seguro/plano_agrotoxico)  
)

Nesse ponto, em atenção aos estudos e diretrizes estabelecidas pelo Plano de Vigilância e Atenção à Saúde de Populações Expostas aos Agrotóxicos do Estado do Paraná, elaborado pela Secretaria de Estado



da Saúde do Paraná (SESA-PR), observa-se que este órgão, mesmo tendo papel importantíssimo na discussão do uso dos agrotóxicos no Estado, sequer foi consultado para a elaboração da Resolução impugnada.

Não se olvide que o Decreto Estadual nº 5.711/2002 – que dispõe sobre a aprovação do regulamento da organização e funcionamento do Sistema Único de Saúde no Estado do Paraná – estabeleceu ser competência da Secretária de Estado da saúde do Paraná (SESA-PR), dentre outras, a participação das ações e programas de saúde e meio ambiente, nos seguintes termos:

**“Art. 94. A SESA/ISEP participará da definição de ações e de programas de governo dirigidas à melhoria das condições de saneamento básico e ambiental através de geração de indicadores epidemiológicos de forma a privilegiar a melhoria da saúde coletiva.**

**Art. 95. As ações de saúde e meio ambiente devem estar contempladas nos planos municipais e estadual de saúde, inclusive as relativas à conservação de mananciais.**

Art. 96. Nos casos de projetos de obras ou de instalações de atividade potencialmente causadora de dano ou risco à vida ou à saúde coletiva, a **Secretaria Municipal de Saúde e/ou SESA/ISEP exigirá, dos responsáveis, estudos prévios sobre o impacto dos efeitos para a saúde da população.**

Art. 97. A SESA/ISEP, estabelecerá a **classificação das atividades por porte e potencial do dano ou risco, em consonância com os órgãos do meio ambiente e saúde do trabalhador.**

Parágrafo único. Essa atividade poderá ser delegada ao município que apresentar condições técnicas de execução garantida a assessoria e apoio técnico da SESA/ISEP.” (Destaquei).

E quanto à ausência de consulta aos órgãos, entidades e populações diretamente interessadas e atingidas pelo ato, de igual modo incumbe citar a previsão contida no artigo 6º da Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho – OIT, incorporada ao nosso ordenamento jurídico com *status* supralegal, pelo Decreto nº 5.051/2004, dispendo sobre a necessidade de os governos realizarem consulta prévia e informada aos povos indígenas e tribais, a serem afetados por quaisquer medidas políticas adotadas, conforme *in verbis*:

“1. Ao aplicar as disposições da presente Convenção, os governos deverão:

a) consultar os povos interessados, mediante procedimentos apropriados e, particularmente, através de suas instituições representativas, cada vez que sejam previstas medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetá-los diretamente;



b) estabelecer os meios através dos quais os povos interessados possam participar livremente, pelo menos na mesma medida que outros setores da população e em todos os níveis, na adoção de decisões em instituições efetivas ou organismos administrativos e de outra natureza responsáveis pelas políticas e programas que lhes sejam concernentes;

c) estabelecer os meios para o pleno desenvolvimento das instituições e iniciativas dos povos e, nos casos apropriados, fornecer os recursos necessários para esse fim.

2. As consultas realizadas na aplicação desta Convenção deverão ser efetuadas com boa fé e de maneira apropriada às circunstâncias, com o objetivo de se chegar a um acordo e conseguir o consentimento acerca das medidas propostas.

Sobre a questão, destaque-se as considerações tecidas pelo juízo “a quo” quando da concessão da liminar de suspensão da Resolução Conjunta nº 01/2018:

“Destarte, estas consultas devem ser realizadas previamente à formalização do ato, sem influência de qualquer pessoa ou Ente para que tais comunidades possam se posicionar a respeito, e não constituindo um ato meramente ‘proforma’ (procedimental), **já que à conclusão e à concretização deste ato estatal deverão ser levadas em consideração as exigências destes povos, de modo fundamentado, cujas consultas informadas representam um desdobramento dos princípios da precaução e da prevenção**, tendo em vista que é direito destes povos ter ciência do que decidirão, ora acerca dos ônus e bônus e, principalmente, dos impactos que sua comunidade sofrerá, o que foi totalmente ignorado pelos requeridos.

Destaco que, **nos termos do Enunciado n.º17 da 6.ª Câmara (Populações Indígenas e Comunidades Tradicionais) do Ministério Público Federal: “As comunidades tradicionais estão inseridas no conceito de povos tribais da Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho.”** (criado no XIV Encontro Nacional da 6ªCCR em 5/12/2014.), e, uma vez já havendo averiguado pelo Ministério Público Estadual do Paraná, isto no Termo de Vistoria n.º n.º46/2017 (refs.1.14/1.15), **a respeito da aplicação de agrotóxicos sem observância ao limite territorial da Comunidade Quilombola ‘Invernada Paiol de Telha’, situada na Reserva do Iguazu, no Município de Pinhão/PR, em que agravou a saúde dos seus moradores, latente a urgência desta medida, sem se olvidar de toda a população do Estado também exposta a este ato regulamentar”** (mov. 29.1).

Portanto, evidencia-se que na edição da Resolução Conjunta SEMA/IAP/SEAB/ADAPAR/CC nº 01/2018 não foram apresentados quaisquer estudos, dados e informações quanto às implicações da sua edição, diga-se, de forma genérica, a confrontar o arcabouço legislativo, bem como os estudos, relatórios e análises técnicas acima delineados, assim como não foram consultados os órgãos, instituições e demais setores interessados e atingidos pelo ato.



A fim de restar indene de dúvida o vasto assunto neste voto analisado, consoante já explicitado alhures, os apelantes, quando da contestação, limitaram-se a apresentar um Ofício emitido pela ADAPAR, expedido em 13/03/2019, frise-se, após a expedição do ato impugnado, no qual consta que a fiscalização continuaria a ser realizada conforme o contido nas bulas dos agrotóxicos (mov. 69.2).

Ora, a bula dos produtos empregados com alta periculosidade não se trata de ato normativo regulatório do assunto, havendo completa infringência aos ordenamentos jurídicos acima apresentados, quanto à incumbência de o Estado-membro regulamentar a questão.

Aliás, dentre as diversas notas de repúdio colacionadas pelo apelado no mov. 74.2/74.13[21], necessário destacar o Ofício encaminhado pelo IBAMA – Superintendência do Ibama no Estado do Paraná – e o Parecer emitido pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), nos quais são apresentadas as seguintes informações:

“Ofício nº 346/2019/SUPES-PR:

Considerando os Autos nº 0007098-76.2018.8.16.0004 ACP, cujo objeto, em síntese, diz respeito ao restabelecimento de distâncias em relação aos cursos de água para aplicação de agrotóxicos, especialmente em virtude da revogação da Resolução 22/1985 ocorrida pela Resolução Conjunta SEMA/IAP/SEAB/ADAPAR/CC nº 01/2018.

**Considerando as matérias jornalísticas que dão conta que a grande maioria da água consumida pelos paranaenses está contaminada por agrotóxicos, como por exemplo:**  
<https://www.tribunapr.com.br/noticias/parana/agua-consumida-pelos-paran>  
;  
<https://www.gazetadopovo.com.br/parana/agrotoxicos-na-agua-cidades-do-p>  
respectivamente de 06/05/2019 e 04/05/2019, entre outras tantas,

**Manifestamos total apoio ao pleito do MPE no sentido de restabelecer os limites anteriores.”** (mov. 74.12) (Destaquei).

**“PARECER Nº 643/2019/SEFIA-PR-DDA-PR-SFA-PR/MAPA**

Antes de tratar especificamente do posicionamento técnico do MAPA em relação ao tema, é importante contextualizar a situação perante a legislação federal atual.

Não será objeto desta análise a efetividade da tecnologia de aplicação sobre a minimização dos riscos no uso dos agrotóxicos, mesmo sabendo que as boas práticas de uso dos agrotóxicos, são importantes para eliminar ou atenuar os riscos de eventuais derivas de agrotóxicos.



No âmbito federal a Lei nº 7.802, de 11 de julho de 1989 e o Decreto nº 4.4074, de 4 de janeiro de 2002 são os ordenamentos jurídicos básicos que tratam da pesquisa, da experimentação, da produção, da embalagem e rotulagem, do transporte, do armazenamento, da comercialização, da propaganda comercial, da utilização, da importação, da exportação, do destino final dos resíduos e embalagens, do registro, da classificação, do controle, a inspeção e da fiscalização de agrotóxicos, seus componentes e afins.

**De acordo com o art. 10 da Lei nº 7802/1989 compete aos Estados e ao Distrito Federal, nos termos dos arts. 23 e 24 da Constituição Federal, legislar sobre o uso, a produção, o consumo, o comércio e o armazenamento dos agrotóxicos, seus componentes e afins, bem como fiscalizar o uso, o consumo, o comércio, o armazenamento e o transporte interno.**

**A Resolução SEIN nº 22/1985, é uma norma regulamentadora estadual que regulamenta, entre outros assuntos, as distâncias mínimas que devem ser respeitadas no momento do uso dos agrotóxicos à mananciais de captação de água para abastecimento de populações, mananciais de água, núcleos populacionais, moradias isoladas escolas, habitações, locais de recreação, agrupamento de animais e culturas susceptíveis a danos.**

A Resolução Conjunta SEMA/IAP/SEAB/ADAPAR/CC nº 001/2018, ao revogar a Resolução SEIN nº 22/1985, transfere esta regulamentação sobre o uso de agrotóxicos e afins para a Lei nº 7.802/1989, para o Decreto nº 4.074/2002, entre outras legislações, como a Lei Estadual nº 7.827/1983, Decreto Estadual nº 3.876/1984, Portaria do Ministério do Trabalho nº 86/2005, Resolução SEMA nº 57/2017 e ABNT NBR 9843/2004.

**A transferência desta regulamentação do uso para a legislação federal de agrotóxicos, Lei nº 7.802/89 e Decreto nº 4.074/2002, não encontra amparo de regulamentação para os temas que tratam das distâncias para o uso de agrotóxicos, até porque são legislações básicas de cunho normativo geral.**

A orientação mais direcionada ao uso de agrotóxicos, encontra-se no Decreto nº 4.074/2002 em seu artigo 66, parágrafo único, onde define que os agrotóxicos só poderão ser prescritos com observância das recomendações de uso aprovadas em rótulo e bula. Ou seja, se houver restrições de distâncias nas bulas dos agrotóxicos, estas devem ser respeitadas pelo profissional que prescreve a receita e pelo usuário do agrotóxico. Porém, esta informação sobre distâncias, geralmente, não constam nas recomendações da bula dos agrotóxicos.

(...)

É importante para a segurança jurídica da agricultura, saúde e meio ambiente, que o assunto sobre o uso de agrotóxicos, incluindo-se a regulamentação de distâncias seguras para o uso de agrotóxicos, seja discutido por todos os interessados e que se busque uma harmonização a nível estadual.

**Diante desta breve análise sobre o assunto e respondendo a indagação do MPPR, concluo que a recomendação técnica mais adequada seria a elaboração de nova norma jurídica estadual, regulamentando o assunto sobre o uso de agrotóxicos e o estabelecimento de distâncias seguras que devem ser respeitadas de áreas sensíveis ao uso de agrotóxicos no Estado**



**do Paraná, em conformidade com a competência definida no art. 10 da Lei nº 7802/1989.” (mov. 74.13) (Destaquei).**

Da leitura desses documentos, denota-se que o próprio Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento informa que a transferência da regulamentação para a legislação federal, como fizeram os apelantes ao editar, de forma genérica, a Resolução nº 01/2018, além de não encontrar amparo legal, tais regramentos federais limitam-se a estabelecer as normas gerais, incumbindo ao Estado-membro a regulamentação da questão, conforme previsto nas próprias legislações federais, na Constituição do Estado e da Constituição da República, diplomas já mencionados.

Cumprir destacar a informação também trazida no documento de que as informações sobre distância de aplicação dos agrotóxicos não constam nas bulas.

É assente que a Administração Pública deve reger seus atos em observância ao princípio da legalidade, insculpido no artigo 5º, inciso II, da Carta Magna, segundo o qual *“ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”*.

E como bem salientado pelo Magistrado singular “bula não é lei”, não havendo cumprimento pelo Estado de seu dever de legal de regulamentar a questão, conforme extrai-se do trecho da sentença:

**“Logo a “bula” do agrotóxico não é base legalmente admitida para nortear os procedimentos de fiscalização e tampouco para aplicar penalidade aos administrados, conforme equivocadamente sustentou a ré ADAPAR, também na Informação 01/2019 – GSV (ref.23.5), na alínea ‘c’: “Pelos atual Lei 7.802/1989, que regulamenta o uso de agrotóxicos no Brasil, existe a previsão de que as recomendações de segurança e uso de cada produto passarão pela aprovação dos órgãos da Saúde, Meio Ambiente e Agricultura, desta maneira a distância a ser resguardada é ditada na bula do produto, dependendo de suas características.” (grifou-se).**

Levando em consideração tais aspectos, denota-se que restou declinado, ainda, na Resolução Conjunta SEMA/IAP/SEAB/ADAPAR/CC n.º001/2018 que, a partir da revogação da Resolução SEIN n.º22/85, os diplomas legais norteadores, na hipótese, seriam: “Art. 1.º. No âmbito do Estado do Paraná a regulação correspondente ao uso e manuseio de agrotóxicos seguirá o regramento contido nas Leis Federais n.ºs7.802/1989 e 12.651/2012, na Lei Estadual n.º7.827/83, no Decreto Federal n.º4.074/2002, no Decreto Estadual n.º3.876/84, na Portaria n.º86/2005 do Ministério de Estado do Trabalho e Emprego, Resolução SEMA n.º57/2017 e, ainda, na Norma Brasileira da ABNT 9843 de 2004.” (ref.1.5).

Entretanto, **a competência para regular a distância mínima na hipótese**



**restou conferida ao Estado-membro, sem se olvidar que uma Resolução não conferiria eficácia às normas federais e estaduais vigentes que tratam sobre a matéria, visto que essas regulam o tema de maneira geral, cabendo, justamente, ao Estado do Paraná a fixação destas distâncias mínimas para a aplicação de agrotóxicos em seu território, isto dada a competência delineada na Constituição Federal de 1988 (artigos 23 e 24) e também nos artigos 9.º e 10 da Lei Federal n.º7.802/89 (Lei dos agrotóxicos), (...).**

O requerido Estado do Paraná, portanto, junto com os envolvidos e também réus (IAP e ADAPAR), ignorou o seu dever delineado na Lei n.º7.802/1989, que prevê que, além da competência já destacada no artigo 10, caberia ao Poder Executivo, in verbis: “Art.19. O Poder Executivo desenvolverá ações de instrução, divulgação e esclarecimento, que estimulem o uso seguro e eficaz dos agrotóxicos, seus componentes e afins, com o objetivo de reduzir os efeitos prejudiciais para os seres humanos e o meio ambiente e de prevenir acidentes decorrentes de sua utilização imprópria.”. (grifou-se)

Diante da ausência de norma reguladora da matéria, além de deixar vulnerável o ecossistema do Estado do Paraná e os próprios cidadãos à mercê dos efeitos nocivos dos agrotóxicos, o que foi apurado e certificado no Procedimento Preparatório n.º0046.18.167847-8, GAEMA/MPPR (refs.1.2/1.4; 1.14/1.16), bem como confirmado pela ré ADAPAR (fl.02, ref.69.2), acaba por causar, também, grande insegurança jurídica, tanto ao Poder Público, por meio da atuação dos seus servidores, quanto ao administrado, aqui acerca dos seus deveres para o uso e aplicação correta e legal destas substâncias em suas lavouras, sem se olvidar que confere grande margem para discricionariedade, inclusive para possível ofensa ao princípio da isonomia, e quiçá para abusos e ilegalidades por parte dos órgãos de fiscalização estadual.

O direito administrativo e as competências fixadas na Carta Magna não possuem o escopo de conferir irrestrito poder à Administração Pública, mas, de modo contrário, têm como finalidade precípua limitar-lhes os poderes para fins de proteger o cidadão, a fim de não sofrer ações à margem da lei, coibindo excessos por parte da máquina pública.

Distintamente do que foi arguido pelos réus, o que se revê, na hipótese, não são os critérios de conveniência ou oportunidade da edição de um ato normativo do Poder Executivo, mas a ilegalidade nele presente, proferido em dissonância com vasta gama de direitos constitucionais vigentes na Constituição Federal de 1988, norma superior de caráter cogente, de eficácia plena e aplicação imediata (artigo 5.º, §1.º da CF/88), o que o torna inválido em sua essência, ora a Resolução Conjuntada sub judice, (...)” (mov. 128.1).

E sobre o princípio da legalidade que rege toda atuação da Administração Pública, valiosa a menção as lições do renomado Professor Celso Antônio Bandeira de Mello:

“Princípio da legalidade.

Este é o princípio capital para a configuração do regime jurídico-administrativo. Justifica-se, pois que seja tratado – como será – com alguma extensão e detença. Com efeito, enquanto o princípio da supremacia do



interesse público sobre o interesse privado é da essência de qualquer Estado, de qualquer sociedade juridicamente organizada com fins políticos, **o da legalidade é específico do Estado de Direito, é justamente aquele que o qualifica e que lhe dá a identidade própria.**

**Por isso mesmo é o princípio basilar do regime jurídico-administrativo, já que o Direito Administrativo (pelo menos aquilo que como tal se concebe) nasce com o Estado de Direito: é uma consequência dele. É o fruto da submissão do Estado à lei. É, em suma: a consagração da ideia de que a Administração Pública só pode ser exercida na conformidade da lei e que, de conseguinte, a atividade administrativa é atividade sublegal, infralegal, consistente na expedição de comandos complementares à lei.**

(...)

**O princípio da legalidade contrapõe-se, portanto, e visceralmente, a quaisquer tendências de exacerbação personalista dos governantes. Opõe-se a todas as formas de poder autoritário, desde o absolutista, contra o qual irrompeu, até as manifestações caudilhescas ou messiânicas típicas dos países subdesenvolvidos.**

(...)

Instaura-se o princípio de que todo poder emana do povo, de tal sorte que os cidadãos é que são proclamados como os detentores do poder. Os governantes nada mais são, pois, que representantes da sociedade.

(...)

**Assim, o princípio da legalidade é o da completa submissão da Administração às leis. Esta deve tão somente obedecê-las, cumpri-las, pô-las em prática. Daí que a atividade de todos os seus agentes, desde o que lhe ocupa a cúspide, isto é, o Presidente da República, até o mais modesto dos servidores, só pode ser a de dóceis, reverentes, obsequiosos cumpridores das disposições gerais fixadas pelo Poder Legislativo, pois esta é a posição que lhes compete no Direito brasileiro.**

Michel Stassinopoulos, em fórmula sintética e feliz, esclarece que, além de não poder atuar *contra legem* ou *praeter legem*, **A Administração só pode agir *secundum legem*. Aliás, no mesmo sentido é a observação de Alessi, ao averbar que a função administrativa se subordina à legislativa não apenas porque a lei pode estabelecer proibições e vedações à Administração, mas também porque esta só pode fazer aquilo que a lei antecipadamente autoriza.**

Afonso Rodrigues Queiró afirma que a Administração 'é a longa manus do legislador' e que 'a atividade administrativa é atividade de subsunção dos fatos da vida real às categorias legais'.

(...)

Nos termos do art. 5º, II, 'ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei'. Aí não se diz 'em virtude de' decreto, regulamento, resolução, portaria ou quejandos. Diz-se em 'virtude de lei'. **Logo, a Administração não poderá proibir ou impor comportamento algum a terceiro, salvo se estiver previamente embasada em determinada**



**lei que lhe faculte proibir ou impor algo a quem quer que seja. Vale dizer, não lhe é possível expedir regulamento, instrução, resolução, portaria ou seja lá que ato for para coartar a liberdade dos administrados, salvo se em lei já existir delineada a contenção ou imposição que o ato administrativo venha a minudenciar.**

(...)

**Evidencia-se, destarte, que mesmo os atos mais conspícuos do Chefe do Poder Executivo, isto é, os decretos, inclusive quando expedem regulamentos, só podem ser produzidos para ensejar execução fiel da lei.**

(...)

O princípio da legalidade, no Brasil, significa que a Administração nada pode fazer senão o que a lei determina.

Ao contrário dos particulares, os quais podem fazer tudo o que a lei não proíbe, a Administração só pode fazer o que a lei antecipadamente autorize. Onde, administrar é prover aos interesses públicos, assim caracterizados em lei, fazendo-o na conformidade dos meios e formas nela estabelecidos ou particularizados segundo suas disposições. Segue-se que a atividade administrativa consiste na produção de decisões e comportamentos que, na formação escalonada do Direito, agregam níveis maiores de concreção ao que já se contém abstratamente nas leis” (Curso de Direito Administrativo. 25ª Edição. Malheiros: São Paulo, 2008, ps. 90/105) (Destaquei).

Em vista do arcabouço legislativo, jurídico, e vastos estudos e documentos apresentados, correta a sentença que reconheceu a nulidade da Resolução Conjunta nº 01/2018, haja vista não se tratar de norma de revisão ou atualização do conteúdo da Resolução SEIN nº 22/1985, havendo apenas remoção genérica, desmotivada e contrária aos comandos legais, suprimindo os parâmetros protetivos mínimos de defesa do meio ambiente, das populações situadas em determinadas regiões e recursos hídricos, com afronta as legislações e preceitos constitucionais sobre a questão.

No tocante à necessidade de motivação ato administrativo/normativo, um dos requisitos que compõe a sua formação, tem-se que ele deve ser motivado, devendo ser apresentada as razões **de forma prévia ou contemporânea a sua prática**, de forma explícita e clara, consoante se extrai da doutrina da renomada professora Fernanda Marinella:

**“O motivo do ato administrativo representa as razões que justificam a edição do ato. É a situação de fato e de direito que gera a vontade do agente quando da prática do ato administrativo.** Pode ser dividido em: pressuposto de fato, enquanto conjunto de circunstâncias fáticas que levam à prática do ato, e pressuposto de direito, que é a norma do ordenamento jurídico e que vem a justificar a prática do ato. (...) é classificado como condição de validade do ato administrativo, denominado pressuposto objetivo de validade.

Para a legalidade do motivo e, por consequência, validade do ato administrativo,



é preciso que ele obedeça algumas exigências. Primeiro, exige-se a materialidade do ato, isto é, o motivo em função do qual foi praticado o ato deve ser verdadeiro e compatível com a realidade fática apresentada pelo administrador.

**Segundo, é indispensável a correspondência do motivo existente que embasou o ato com o motivo previsto em lei. Esse requisito exige a compatibilidade entre o motivo declarado para a prática do ato e o evento que efetivamente ocorreu, devido à situação abstrata definida pela lei, denominada motivo legal.**

(...)

É também **imprescindível que essa motivação seja prévia ou contemporânea à prática do ato, devendo ser explícita, clara e congruente (...)**” (Op cit. p. 346; 350) (Destaquei).

Sobreleva enfatizar que não se está a investir no juízo de valor do mérito administrativo, mas sim, e somente, em razão da constatada nulidade do ato por ausência de motivação, um dos requisitos de validade da sua expedição, violando o princípio da motivação, guia basilar do atuar da Administração Pública.

Ao largo de qualquer margem de interpretação em sentido diverso, diga-se que a natureza normativa do ato impugnado (Resolução nº 01/2018), espécie de ato administrativo, não afasta o dever de a Administração de motivação no exercício da sua competência; pelo contrário, mostra-se igualmente necessária a observância dos parâmetros procedimentais na expedição do ato, conforme estudiosamente exposto no artigo “O dever de motivação na edição de atos normativos pela Administração Pública”, publicado na Revista de Direito Administrativo-Constitucional – Instituto de Direito Romeu Felipe Bacellar:

**“O exercício de competência normativa pela Administração Pública é estudado, na maioria das vezes, apenas sob o seu enfoque material. Discutem-se, em suma, questões de legalidade referentes à pertinência e abrangência da norma administrativa em face da legislação aplicável. O pano de fundo dessa relevante discussão acadêmica é, sem dúvida, a Separação de Poderes, posta em xeque pelo exercício de função típica do Legislativo (criação de normas gerais e abstratas) por entidades integrantes da Administração Pública (Executivo, Agências Reguladoras ou outros entes integrantes da organização administrativa).**

**A temática tradicionalmente vinculada ao poder normativo da Administração, sem dúvida, é das mais importantes e pertinentes.**

Entretanto, não menos relevante é investigar os requisitos formais, procedimentais, para o exercício de tal competência. Ou seja, além de se saber o quê deve e pode ser editado, também se mostra necessário investigar como tais normas devem ser lançadas.

O viés procedimental da competência administrativa regulamentar propõe uma série de questões instigantes. **A Administração estaria obrigada a motivar**



**seus atos normativos, a exemplo do que deve fazer em relação a suas decisões individuais e concretas? Existiria um dever ao “contraditório” nos procedimentos administrativos de produção de atos normativos, que assegure a interessados atingidos pelas futuras normas o direito de externarem e defenderem seus pontos de vista?**

(...)

**Diante da atipicidade da função normativa no âmbito da Administração Pública, parece correto buscar-se inspiração para a análise jurídica dos requisitos dessa competência no Poder estatal que, tipicamente, recebeu tal incumbência. Isto é, parece correto e desejável comparar a produção de normas administrativas, para eventualmente conferir-lhe tratamento semelhante, com o procedimento adotado no órgão próprio para tanto: o Legislativo. Por essa linha, numa análise superficial, o observador menos atento estaria inclinado a afastar maiores requisitos formalísticos, tal como o dever de motivação, de um procedimento para a edição de atos normativos.**

**A caracterização do dever de motivar, no processo legislativo, não é prática destacada. Assim, tomando-se o processo legislativo como parâmetro de comparação e modelo de atuação a ser adotado na criação administrativa de normas, seria natural que também fosse esquecida qualquer alusão à exposição de razões factuais e jurídicas como antecedente necessário à publicação de textos normativos. A comparação posta em termos tão simplórios, no entanto, não procede.**

Em primeiro lugar, porque não é correta a imputação de um absoluto informalismo ao processo legislativo, que seja marcado pela ausência de motivação de suas decisões. É óbvio que não são encontrados no processo legislativo padrões de fundamentação semelhantes aos existentes nas decisões individuais da Administração Pública ou mesmo nas decisões judiciais. Todavia, o processo legislativo é permeado por fases e requisitos que proporcionam à sociedade o conhecimento a respeito das intenções e justificativas das propostas de intervenção legislativa. **É o que se vê, por exemplo, na exposição de motivos que acompanha a apresentação de projetos de lei ou de emendas parlamentares. Também se observa uma discussão e fundamentação no trâmite legislativo nas diversas comissões, temáticas (onde são discutidas as questões de mérito) e de constituição e justiça (onde são abordadas as discussões de cunho jurídico).** A sociedade em geral e os grupos de interesse específico encontram, desse modo, um ritual próprio que lhes confere meios de participação e de obtenção de informações acerca das decisões legislativas.

(...)

As estruturas, perfis e funções típicas distanciam o modo operacional do parlamento e da Administração Pública. Seria inapropriada e de difícil viabilidade a identificação de procedimentos decisórios nessas distintas matrizes de atuação estatal. Isso, porém, não significa dizer que a Administração não deva também possuir, a seu modo, um procedimento decisório que permita aos interessados conhecer a fundamentação dos atos normativos por ela produzidos. A questão é saber se tal providência decorre de um dever jurídico, imputável à Administração, ou seria apenas uma medida a



ser adotada voluntariamente, se e quando as autoridades responsáveis estiverem dispostas a fundamentar e a divulgar previamente os motivos que as levaram a expedir atos normativos.

(...)

**A Constituição Federal de 1988 consagrou a aplicação do princípio do devido processo legal também no âmbito administrativo. Situações litigiosas envolvendo a Administração Pública e os particulares, bem como aquelas situações em que direitos (liberdade ou bens) de particulares são atingidos por ato administrativo, passaram a depender, por determinação constitucional, da observância de procedimento que assegure garantias mínimas. São as garantias ao contraditório e à ampla defesa.**

**Mas o princípio em tela também se aplica às decisões administrativas de caráter normativo. Isto é, também é necessário observar o devido processo legal quando se vai editar regulamentos, resoluções, circulares, portarias ou qualquer outra espécie de ato administrativo geral e abstrato, que afete direitos dos particulares.** A afirmação acima é óbvia. Não seria sustentável defender que a Administração se sujeitasse ao princípio do devido processo legal apenas quando proferisse decisões individuais e concretas, estando imune à sua observância quando tomasse decisões de caráter geral (atos normativos). A diferença de tratamento não faria sentido, pois, tanto numa situação quanto na outra, direitos individuais podem ser afetados.

Dada essa premissa, põe-se uma questão mais objetiva e difícil de enfrentar: como se atende ao devido processo legal no curso da edição de um ato administrativo de caráter normativo? A expressão ou princípio jurídico “devido processo legal” é por demais ampla para precisar um conjunto de práticas que vinculem a atuação da Administração Pública em situações como essa. Estaria o “devido processo” atendido com a observância das regras de competência e de publicidade dos atos administrativos? Bastaria, como fundamento, que a Administração indicasse, no preâmbulo de seus atos normativos, os dispositivos legais que pretende regulamentar para, com isso, atender ao requisito de motivação?

**A tese que se pretende defender, por óbvio, não se resume a sustentar que a Administração deva, a cada regulamento, indicar apenas a base legislativa formal de sua competência. Esta prática é corrente e, sobre ela, não paira qualquer tipo de discussão. A ideia aqui lançada busca sustentar a existência de um dever de motivar as decisões de caráter regulamentar num sentido forte. Não basta arrolar artigos e incisos de lei ou constitucionais. A Administração, ao motivar, deve explicar e expor os motivos que a levaram a decidir daquele modo e não de outro. Deve apontar os estudos de natureza técnica, econômica, científica que tenham servido de base para aquela regulamentação. A Administração deve, para resumir tudo numa só frase, expor de modo fundamentado as razões do ato normativo que expede.**

**A raiz desse dever, como já se falou, está na garantia ao devido processo legal e no seu consentâneo, o direito de defesa.** No caso, para que tenha efetiva oportunidade de defesa, o interessado cujos direitos ou bens tenham sido afetados por uma decisão de índole normativa da Administração Pública precisa ter acesso aos reais motivos e justificativas que embasaram a decisão. Tome-se o exemplo de um direito restringido normativamente em função de alegada proteção à saúde; nesse contexto, seria fundamental que o interessado



soubesse quais os argumentos de ordem científica utilizados pela Administração, sob pena de não ter como, no mérito, apresentar defesa consistente de seus direitos. **A motivação densa e de conteúdo é exigível porque, sem ela, a Administração estaria tolhendo direito dos administrados sem propiciar os meios necessários à sua defesa. A ausência de motivação, nesses casos, implicaria violação aos incisos LIV e LV, do art. 5º, da Constituição Federal.**

(...)

Especificamente sobre o dever de motivar, a Lei de Processo Administrativo Federal indica um rol de situações em que ele seria aplicável (art. 50). Entre outras hipóteses, a lei prevê o dever de motivação em relação aos atos que “neguem, limitem ou afetem direitos ou interesses” (inciso I) ou que “imponham ou agravem deveres, encargos ou sanções” (inciso II). É óbvio que, apesar do caráter abstrato, atos regulamentares podem afetar, diretamente, a esfera de direitos de administrados, seja por intermédio da criação de limitações ou pela imposição de novos encargos. Seria o caso, por exemplo, da criação de norma administrativa que criasse nova obrigação para concessionária de serviço público ou que, em relação a exploradores de espaço público, criasse um novo encargo econômico.

(...)

Vale ainda ressaltar que, embora a lei em exame seja destinada a disciplinar o processo decisório da Administração Federal (art. 1º), o Judiciário vem reconhecendo sua aplicabilidade, de modo subsidiário, quando entes administrativos de outras esferas federativas (estaduais e municipais) não contam com disciplina legal sobre a matéria.

(...)

**Mas não é só. A Lei de Processo Administrativo confere aos administrados o direito de formular alegações e apresentar documentos, antes que a Administração profira suas decisões. No caso de ato normativo, isto significa que a Administração tem o dever de dar oportunidade de manifestação e de apresentação de documentos (estudos técnicos, laudos, pareceres etc.) antes da edição da norma. Eis o artigo que confere o direito de manifestação prévia aos administrados:**

Lei de Processo Administrativo Federal – Lei nº 9.784/1999 Art. 3º O administrado tem os seguintes direitos perante a Administração, sem prejuízo de outros que lhe sejam assegurados: (...) III – formular alegações e apresentar documentos antes da decisão, os quais serão objeto de consideração pelo órgão competente;

A legislação ainda prevê os mecanismos de instrução processual que podem ser empregados a fim de materializar uma efetiva motivação dos atos normativos da Administração: a audiência pública e a consulta pública.

(...)

**Tais regras, porém, apesar de estabelecerem uma faculdade, jamais poderiam ser vistas como uma autorização para que a Administração venha a editar atos normativos sem consultar previamente as pessoas cujos direitos serão atingidos.** A opção prevista em Lei diz respeito à realização de



procedimento participativo que envolva a sociedade de um modo geral. No que tange à participação dos afetados diretamente, a Lei é peremptória ao assegurar o direito de prévia manifestação (art. 3º, III, da Lei de Processo Administrativo Federal, supratranscrito). Assim, **ao editar normas que tenham reflexo direto na esfera de direitos dos administrativos, a Administração deve necessariamente colher a manifestação individualizada dos afetados diretamente pela medida, podendo fazê-lo (faculdade) por intermédio de mecanismos abertos ao público em geral (como são a audiência pública e a consulta pública).** (site: <http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/209/200>)  
(Destaquei)

Por consequência, não há que se falar em ingerência no mérito administrativo e violação ao princípio da separação dos poderes.

À vista da preservação da estabilidade das relações jurídicas gerida sob o aspecto da confiança legítima, que atribui ao administrado o sentimento de segurança pelo bem caminhar da Administração, espera-se desta que respeite no seu atuar efetivamente as garantias constitucionais e os princípios gerais do direito, notadamente o da legalidade.

Nesse caminho, é o magistério de José dos Santos Carvalho Filho:

“O princípio da legalidade é certamente diretriz básica da conduta dos agentes da Administração. Significa que toda e qualquer atividade administrativa deve ser autorizada por lei. Não o sendo, a atividade é ilícita. (...). O princípio ‘*implica subordinação completa do administrador à lei. Todos os agentes públicos, desde o que lhe ocupe a cúspide até o mais modesto deles, devem ser instrumentos de fiel e dócil realização das finalidades normativas*’. (...). É extremamente importante o *efeito* do princípio da legalidade no que diz respeito aos direitos dos indivíduos. Na verdade, o princípio reflete na consequência de que a própria garantia desses direitos depende de sua existência, autorizando-se então os indivíduos à verificação do confronto entre a atividade administrativa e a lei. Uma conclusão é inarredável: havendo dissonância entre a conduta e a lei, deverá aquela ser corrigida para eliminar-se a ilicitude” (Manual de Direito Administrativo. 32ª ed. São Paulo: Atlas, 2018, p. 20). (Sublinhei).

Portanto, quando o Poder Público age em dissonância com a lei e em desrespeito aos pressupostos legais e constitucionais estabelecidos na expedição do ato administrativo, é conferido ao Poder Judiciário a missão/dever de intervir quando adequadamente provocado, sem que tal venha a importar em qualquer violação ao princípio regente da separação dos poderes.



Acrescente-se, por oportuno, que o poder discricionário dado ao Poder Público deve ser exercido com a devida razoabilidade, imparcialidade e eficiência, não se consentindo, por consectário lógico, que a Administração se valha genericamente e arbitrariamente deste poder como justificativa do seu agir de forma arbitrária e ilegal.

Nesse diapasão:

“Nesse contexto, tem-se que lei vincula as ações do administrador, **cuja omissão, pode e deve ser corrigida pelo Judiciário, quando provocado, porquanto o princípio da legalidade, norteador da Administração Pública, impõe à submissão do gestor em toda sua atividade funcional**, sujeitando-o aos impositivos legais, sob pena de praticar ato irregular e atentatório aos seus ditames.

A despeito da alegação perpetrada pelo Estado, de que há violação ao poder discricionário da Administração Pública, em que pese não se possa desconsiderar a conveniência e oportunidade, em alguns casos, obrigatória se perfaz a interferência judicial, sob pena de violação a direitos fundamentais garantidos na Carta da República, sobretudo a uma existência digna, haja vista a omissão do Poder Executivo em cumprir com as regras de acessibilidade outrora ao mesmo submetidas, não havendo que se falar em possível afronta ao princípio da separação dos poderes.

Quanto a estes princípios, a renomada administrativista Maria Sylvia Zanella Di Pietro, (in Direito Administrativo, 13ª ed., Editora Atlas, São Paulo, 2000, pp. 80/81) leciona que eles têm, como escopo, impor limitações à discricionariedade da Administração, a fim de evitar abuso na prática do ato administrativo.

**Desta forma, entende-se que a discricionariedade do administrador está limitada, dentro de um critério de razoabilidade, devendo a decisão ser adequada ao caso concreto, para atingir o fim previsto legalmente, sob pena de correção pelo Poder Judiciário.**

Por tais premissas inexistente qualquer afronta ao princípio da separação dos poderes ou ao poder discricionário da administração pública no comando sentencial em vergasta. ” (STF – ARE 1219996/RN – Rel. Ministro Gilmar Mendes – Julgamento: 24/09/2019). (Destaquei).

A respeito, são os ensinamentos de José dos Santos Carvalho Filho:

“(…) *Poder discricionário*, portanto, é prerrogativa concedida aos agentes administrativos de elegerem, entre várias condutas possíveis, a que traduz maior conveniência e oportunidade para o interesse público. Em outras palavras, não obstante a discricionariedade constitua prerrogativa da Administração, seu objetivo maior é o atendimento aos interesses da coletividade.

(...)

Trata-se, sem dúvida, de significativo poder para a Administração. Mas não pode ser exercido arbitrariamente. Conforme tem assinalado autorizado doutrina, o Poder Público há de sujeitar-se à devida contrapartida, esta representada pelos direitos fundamentais à boa administração, assim considerada a administração transparente, imparcial, dialógica, eficiente e respeitadora da legalidade temperada. Portanto, não se deve cogitar a discricionariedade como



um poder absoluto e intocável, mas sim como uma alternativa outorgada ao administrador público para cumprir os objetivos que constituem as verdadeiras demandas dos administrados. Fora daí, haverá arbítrio e justa impugnação por parte da coletividade e também do Judiciário. ” (Manual de Direito Administrativo – 32 ed. São Paulo: Atlas, 2018, p. 53 e 54).

Portanto, diante de toda a fundamentação acima apresentada, deve ser mantida a sentença que reconheceu a nulidade da Resolução Conjunta nº 01/2018, retornando ao *status quo ante*, destacando-se que os efeitos da Ação Civil Pública são *erga omnes*, consoante o disposto no artigo 16 da Lei nº 7.347/1985:

- a. 16. A sentença civil fará coisa julgada *erga omnes*, nos limites da competência territorial do órgão prolator, exceto se o pedido for julgado improcedente por insuficiência de provas, hipótese em que qualquer legitimado poderá intentar outra ação com idêntico fundamento, valendo-se de nova prova. [\(Redação dada pela Lei nº 9.494, de 10.9.1997\)](#)”

Como bem ponderado pelo douto Procurador Geral de Justiça:

**“(…)não se pode concordar com a flexibilização do controle sobre o uso de agrotóxicos, devendo, por outro lado, ser mantida – e, porque não, melhorada - a (permanente) fiscalização da atividade a fim de não só controlar a distância, mas também as outras variáveis envolvidas.**

Com isto, não está o Poder Judiciário se imiscuindo na discricionariedade administrativa ou atuando em ofensa ao princípio da separação de poderes.

Isto, porque o ato administrativo deve estar intimamente ligado ao interesse público e vinculado ao princípio da legalidade, de modo que condutas divergentes exigem a presença do controle judicial<sup>5</sup>, mediante o qual caberá ao Estado-Juiz corrigir a atuação contrária ao sistema legal institucionalizado, sempre de modo a revisar os aspectos objetivos e não os subjetivos, como a conveniência e oportunidade.

**Reconhecendo-se a ilegalidade do ato administrativo, não mais se fala em revogação do ato administrativo, o que geraria o efeito *ex nunc*.**

**Neste caso, a desconformidade com a lei atinge o ato em sua própria origem, produzindo efeitos *ex tunc*, retornando ao *status quo ante* isto é, a Resolução SEIN nº 22/85 permaneceria hígida, eis que o ato que a revogou não gerou nenhum efeito.”** (mov. 34.1).

Diante de todo o exposto, voto no sentido não conhecer do recurso de apelação-1, interposto pela Federação da Agricultura no Estado Paraná, e quanto ao recurso de apelação cível-2, interposto pelo Estado do Paraná e pelo Instituto Ambiental do Paraná, atual Instituto Água e Terra (IAT), conheço-o, porém, nego provimento, mantendo a sentença também em sede de remessa necessária.



Em que pese o desprovimento do recurso interposto pelo Estado do Paraná e pelo Instituto Água e Terra, deixo de arbitrar honorários recursais, haja vista que não foram fixados honorários pelo juízo de primeiro grau.

### III – DISPOSITIVO

Ante o exposto, acordam os Desembargadores da 5ª Câmara Cível do TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO PARANÁ, por unanimidade de votos, em não conhecer do apelo-1, e negar provimento ao apelo-2, nos termos acima expostos, mantendo a sentença em sede de remessa necessária.

O julgamento foi presidido pelo Desembargador Renato Braga Bettega (relator), com voto, e dele participaram Juiz Subst. 2º grau Marcelo Wallbach Silva e Desembargador Carlos Mansur Arida.

29 de outubro de 2021

Desembargador Renato Braga Bettega

Relator

---

[1] Art. 183. A União, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e suas respectivas autarquias e fundações de direito público gozarão de prazo em dobro para todas as suas manifestações processuais, cuja contagem terá início a partir da intimação pessoal.

[2] Art. 219. Na contagem de prazo em dias, estabelecido por lei ou pelo juiz, computar-se-ão somente os dias úteis.

Art. 224. Salvo disposição em contrário, os prazos serão contados excluindo o dia do começo e incluindo o dia do vencimento.

[3] Art. 496. Está sujeita ao duplo grau de jurisdição, não produzindo efeito senão depois de confirmada pelo tribunal, a sentença:

I – proferida contra a União, Estados, o Distrito Federal, os Municípios e suas respectivas autarquias e fundações de direito público.

[4] “Súmula 490, STJ: A dispensa de reexame necessário, quando o valor da condenação ou do direito controvertido for inferior a sessenta salários mínimos, não se aplica a sentenças ilíquidas.”

Nota: “Qualquer decisão de mérito proferida contra a Fazenda Pública, tenha ou não conteúdo econômico, há de se submeter à remessa necessária, ressalvadas as hipóteses de dispensa que constam dos §§ 3º e 4º do art. 496 do CPC.” (Cunha, Leonardo Carneiro da – A Fazenda Pública em Juízo – 15ª ed. rev., atual. e amp. – Rio de Janeiro: Forense, 2018, p.195).

[5] “As sentenças condenatórias ilíquidas proferidas contra os Estados, Municípios e suas respectivas autarquias e fundações de direito público estão sujeitas ao reexame necessário, observados os §§ do artigo 496 do CPC”.

[6] Contra essa decisão, o Estado do Paraná e o Instituto Ambiental do Paraná, ingressaram com pedido de suspensão liminar da decisão ao então Presidente do Tribunal de Justiça, Des. Adalberto Jorge Xisto Pereira (autos nº 0016226-98.2019.8.16.0000), sendo indeferido o pedido, com fundamento no artigo 4º da Lei nº 8.437/92.



Interposto Agravo Interno contra a decisão, foi este não conhecido pelo Órgão Especial (mov. 38.1 dos autos nº 0016226-98.2019.8.16.0000).

Opostos Embargos de Declaração, foram rejeitados (mov. 30.1), interpondo os peticionários Recurso Especial, o qual foi inadmitido pela 1ª Vice-Presidência (mov. 13.1).

[7] Criada pela Lei nº 6.636/1974, com a seguinte atribuição:

“Art. 30. Secretaria de Estado do Interior – a integração com entidades e programas federais para coordenação e articulação dos interesses do Estado e de municípios na obtenção de recursos financeiros e de apoio técnico especializado; **o combatente à poluição ambiental nas suas diversas formas; o controle e supervisão de obras e de serviços de iniciativa do Estado nos setores de saneamento básico, recursos hídricos, telecomunicações e de habitação popular**; a articulação sistemática com as demais Secretarias, especialmente a do Planejamento, na assistência aos municípios e a associações de municípios no aprimoramento de seus serviços e na solução dos seus problemas comuns; outras atividades correlatas.”

O Decreto Estadual nº 1.160/1975 – que aprovou o regulamento e a estrutura da Secretaria de Estado do Interior –, dispôs ainda:

“Art. 3º - Para o atingimento das finalidades constantes do artigo anterior, a Secretaria de Estado do Interior deverá alcançar os seguintes objetivos operacionais:

**I - O combate à poluição ambiental nas suas diversas formas;**

II - A promoção de estudos, pesquisas e levantamentos sobre as condições ambientais dos centros urbanos, a fim de apresentar propostas concretas de manutenção de padrões adequados de higiene e saneamento;

III - Elaboração de estudos sobre uso do solo urbano em apoio à promoção do desenvolvimento regional;

IV - Estudar e propor programas de desenvolvimento urbano do Estado conjuntamente com a FAMEPAR de forma a propiciar **uma melhor adequação entre desenvolvimento e recursos naturais**;  
(...)

**VII - A realização de estudos e projetos de obras para a implantação e/ou ampliação de sistemas de abastecimento de água e remoção de esgotos sanitários;**

(...)

**IX - A pesquisa das disponibilidades de recursos hídricos para o estabelecimento da política de utilização destes recursos e respectivo controle;**

**X - A realização de estudos e projetos de obras relativas a técnica de tratamento de águas residuais e controle de poluição dos cursos de água por resíduos industriais;**

XI - A integração com entidades e programas federais para coordenação e articulação dos interesses do Estado e de municípios na obtenção de recursos financeiros e de apoio especializado, no seu campo de atuação;

XII - Acompanhamento da execução e aplicação de recursos em programas relativos à área de atuação da Secretaria de Estado do Interior, através dos núcleos regionais;”

[8] Lei nº 10.066/1992:

“Art. 16. Fica transformada a Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano e do Meio Ambiente, em Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano, ficando excluídas do art. 29, da Lei nº 8.485, de 3 de junho de 1987, as atividades referentes a ‘o combate à poluição ambiental, nas suas diversas formas’ (Revogado pela Lei nº 19.848 de 03/05/2019)

[9] Autarquia criada pelo Decreto nº 3209/1973, tendo por objetivo (Decreto nº 1062/1983):

“Art. 2º. A SUREHMA cabe:



I – a aplicação e fiscalização para o fiel cumprimento da Lei nº 7.109, de 17.01/79, de seu regulamento disposto no Decreto 857, de 18 de julho de 1979 e das normas dela decorrentes.

II – a iniciativa de coordenar as ações do Estado relativas à proteção do meio ambiente contra qualquer agente poluidor ou perturbador”.

A Lei nº 10.066/1992 extinguiu a Superintendência dos Recursos Hídricos e do Meio Ambiente (SUREHMA) e criou o Instituto Ambiental do Paraná (IAP), como órgão vinculado à Secretaria Estadual do Meio Ambiente (SEMA).

[10] “Art. 5º - A Secretaria de Estado do Interior baixará normas de proteção ambiental, relativamente à poluição:

I – Das águas, da atmosfera e do solo;

II – Sonora, radioativa e pelo uso de defensivos.”

[11] Lei nº 10.066/1992:

“Art. 1º Fica criada a Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Recursos Hídricos – SEMA, com a finalidade de formular e executar as políticas de meio ambiente, de recursos hídricos, florestal, cartográfica, agrária-fundiária e de saneamento ambiental (Redação do artigo dada pela Lei 11.352 de 13/02/1996).

(...)

Art. 5º. Fica criado o Instituto Ambiental do Paraná – IAP, entidade autárquica, com personalidade jurídica de direito público e autonomia administrativa, financeira e patrimonial, vinculada à Secretaria de Estado do Meio Ambiente.”

O Decreto Estadual nº 673/1995, que aprovou o regulamento da SEDU – Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano, estabeleceu os seguintes objetivos:

“Art. 2º. Para o atingimento de suas finalidades, a Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano tem os seguintes objetivos:

(...)

II – o desenvolvimento de ações, em caráter complementar às atividades da Secretaria de Estado Meio Ambiente – SEMA, voltadas para a proteção ambiental, em cooperação com órgãos e entidades da administração direta e indireta do Estado, da iniciativa privada e de representantes da sociedade civil organizada”

[12] Criada pela Lei nº 17.026/2011, tendo por finalidade:

“Art. 2ª Agência de Defesa Agropecuária do Paraná tem por finalidade a promoção da defesa agropecuária e da inspeção sanitária dos produtos de origem animal, a prevenção, o controle e a erradicação de doenças dos animais e de pragas dos vegetais de interesse econômico ou de importância à saúde da população e assegurar a segurança, a regularidade e a qualidade dos insumos de uso na agricultura e na pecuária.

Parágrafo Único. Constitui, também, finalidade da Agência de Defesa Agropecuária do Paraná, o exercício das funções de entidade que estabelecerá e fiscalizará o cumprimento das ações, dos procedimentos, das proibições e das imposições que importem à defesa sanitária animal e vegetal, à inspeção de produtos e subprodutos de origem animal e vegetal e à qualidade dos insumos destinados à produção e uso agropecuários, a critério das autoridades técnicas.

Art. 3º Compete à Agência de Defesa Agropecuária do Paraná:

(...)

II – promover e fiscalizar a preservação e o uso do solo agrícola.

[13] Decreto Federal nº 4.297/2002:

“Art. 2º O ZEE, instrumento de organização do território a ser obrigatoriamente seguido na implantação de planos, obras e atividades



públicas e privadas, estabelece medidas e padrões de proteção ambiental destinados a assegurar a qualidade ambiental, dos recursos hídricos e do solo e a conservação da biodiversidade, garantindo o desenvolvimento sustentável e a melhoria das condições de vida da população.

Art. 3º O ZEE tem por objetivo geral organizar, de forma vinculada, as decisões dos agentes públicos e privados quanto a planos, programas, projetos e atividades que, direta ou indiretamente, utilizem recursos naturais, assegurando a plena manutenção do capital e dos serviços ambientais dos ecossistemas.

Parágrafo único. O ZEE, na distribuição espacial das atividades econômicas, levará em conta a importância ecológica, as limitações e as fragilidades dos ecossistemas, estabelecendo vedações, restrições e alternativas de exploração do território e determinando, quando for o caso, inclusive a realocação de atividades incompatíveis com suas diretrizes gerais.

Art. 4º O processo de elaboração e implementação do ZEE:

I - buscará a sustentabilidade ecológica, econômica e social, com vistas a compatibilizar o crescimento econômico e a proteção dos recursos naturais, em favor das presentes e futuras gerações, em decorrência do reconhecimento de valor intrínseco à biodiversidade e a seus componentes;

II - contará com ampla participação democrática, compartilhando suas ações e responsabilidades entre os diferentes níveis da administração pública e da sociedade civil; e

III - valorizará o conhecimento científico multidisciplinar.”

[14] “Art. 13 (...) § 2º Os Estados que não possuem seus Zoneamentos Ecológico-Econômicos - ZEEs segundo a metodologia unificada, estabelecida em norma federal, terão o prazo de 5 (cinco) anos, a partir da data da publicação desta Lei, para a sua elaboração e aprovação”

[15] Terra de Direitos, Associação para o Desenvolvimento da Agroecologia, Associação Quilombola Pró-reintegração Invernada Paiol de Telha Fundão, Associação de Estudos, Orientação e Assistência Rural e Centro de Apoio e Promoção da Agroecologia.

[16] Site: <https://www.bemparana.com.br/noticia/parana-e-o-lider-do-pais-em-intoxicacoes-por-agrotoxico#.YXCT7IXMKUk>

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

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

II - estabelecer diretrizes e exigências objetivando minimizar os riscos apresentados por agrotóxicos, seus componentes e afins;

~~III - estabelecer o limite máximo de resíduos e o intervalo de segurança dos agrotóxicos e afins;~~ (Revogado pelo Decreto nº 10.833, de 2021)

~~IV - estabelecer os parâmetros para rótulos e bulas de agrotóxicos e afins;~~

IV - estabelecer especificações para rótulos e bulas de agrotóxicos e afins; (Redação dada pelo Decreto nº 10.833, de 2021)

V - estabelecer metodologias oficiais de amostragem e de análise para determinação de resíduos de agrotóxicos e afins em produtos de origem vegetal, animal, na água e no solo;

VI - promover a reavaliação de registro de agrotóxicos, seus componentes e afins quando surgirem indícios da ocorrência de riscos que desaconselhem o uso de produtos registrados ou quando o País for alertado nesse sentido, por organizações internacionais responsáveis pela saúde, alimentação ou meio ambiente, das quais o Brasil seja membro integrante ou signatário de acordos;

VII - avaliar pedidos de cancelamento ou de impugnação de registro de agrotóxicos, seus componentes e afins;

VIII - autorizar o fracionamento e a reembalagem dos agrotóxicos e afins;

IX - controlar, fiscalizar e inspecionar a produção, a importação e a exportação dos agrotóxicos, seus componentes e afins, bem como os respectivos estabelecimentos;



~~X - controlar a qualidade dos agrotóxicos, seus componentes e afins frente às características do produto registrado;~~

X - monitorar e fiscalizar a qualidade de agrotóxicos, seus componentes e afins quanto às características do produto registrado; (Redação dada pelo Decreto nº 10.833, de 2021)

XI - desenvolver ações de instrução, divulgação e esclarecimento sobre o uso correto e eficaz dos agrotóxicos e afins;

XII - prestar apoio às Unidades da Federação nas ações de controle e fiscalização dos agrotóxicos, seus componentes e afins;

XIII - indicar e manter representantes no Comitê Técnico de Assessoramento para Agrotóxicos de que trata o art. 95;

~~XIV - manter o Sistema de Informações sobre Agrotóxicos - SIA, referido no art. 94; e~~

XIV - manter o Sistema de Informações sobre Agrotóxicos - SIA, a que se refere o art. 94; (Redação dada pelo Decreto nº 10.833, de 2021)”

[18] Site: [https://bvsm.s.saude.gov.br/bvs/publicacoes/diretrizes\\_vigilancia\\_populacoes\\_expostas\\_agrotoxicos.pdf](https://bvsm.s.saude.gov.br/bvs/publicacoes/diretrizes_vigilancia_populacoes_expostas_agrotoxicos.pdf)

[19] Site: [https://bvsm.s.saude.gov.br/bvs/publicacoes/diretrizes\\_vigilancia\\_populacoes\\_expostas\\_agrotoxicos.pdf](https://bvsm.s.saude.gov.br/bvs/publicacoes/diretrizes_vigilancia_populacoes_expostas_agrotoxicos.pdf)

[20] Autoriza o repasse do Fundo Nacional de Saúde aos Fundos Estaduais de Saúde e do Distrito Federal, para o fortalecimento da Vigilância em Saúde de Populações Expostas a Agrotóxicos, destinado aos Estados e Distrito Federal.

[21] Notas de repúdio sobre Revogação da Resolução SEIN nº 22/1985 do Centro de Estudos, Defesa e Educação Ambiental (CEDEA); Rede de Educação Ambiental do Paraná; Sociedade de Pesquisa em Vida Selvagem e Educação Ambiental; Conselho Federal de Biologia 7ª região; Grupo Universitário de Pesquisas Espeleológicas; Nota do Sindicato de Engenharia do Paraná; Coordenador Regional do Grupo de Atuação Especializada em Meio Ambiente, Habitação e Urbanismo do Ministério Público do Paraná; Observatório de Justiça e Conservação; da Ordem dos Advogados do Paraná – Presidente da Comissão de Direito Ambiental; do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) e do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA).

