O COMPROMISSO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA COMO INSTRUMENTO MINISTERIAL DE TUTELA DOS AGROTÓXICOS.

A. Ricardo Rangel de Andrade [\(*\)](#)

INTRODUÇÃO

A Constituição Federal, em seu art. 225, § 1º, inciso V, impõe a obrigatoriedade do poder público no controle dos agrotóxicos:

“Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

§1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao poder público:

(...)

*V - controlar a produção, a comercialização, e o emprego de técnicas, métodos e **substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente**”.*

As Constituições estaduais, em regra, reproduzem esse comando constitucional, com o escopo de efetivar, de forma permanente e apropriada, o controle de tais substâncias pelo poder público.

Nesse rol de “*substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente*” inserem-se, indubitavelmente, os agrotóxicos, seus componentes e afins, consoante as definições dispostas na Lei nº 7.802/89 (art. 2º, incisos I e II) e no Decreto nº 98.816/90 (art. 2º, incisos XX, XXI e XXII) que a regulamenta.

Vale dizer, aqui, que a terminologia agrotóxico abarca outras denominações, comumente usadas de forma eufemística -- com intuito de dissimular a ação danosa sobre o meio ambiente -- como “defensivos agrícolas”, “praguicidas”, “pesticidas”, etc.

Há, portanto, presunção *juris tantum* de que os agrotóxicos, seus componentes e afins são substâncias perigosas e poluentes, oferecendo riscos à saúde, à qualidade de vida e ao meio ambiente.

Impõe-se, como decorrência lógica de tais predicados, o seu controle pelo Poder Público. Não foi por outro motivo que está previsto em lei a obrigatoriedade de seu registro, mediante publicação prévia que “*prioritariamente, visa defender os interesses sociais e individuais nas áreas de alimentação, saúde e meio ambiente*”

(1). Prescrições e exigências rigorosas, de observância obrigatória, também foram estabelecidas no tocante à rotulagem e à embalagem.

Em suma, a manipulação -- produção, manejo, comercialização, uso, etc. --, o fracionamento e a reembalagem, de agrotóxicos, de forma inadequada, irresponsável, ou em desacordo com as determinações legais, podem trazer danos significativos ao meio ambiente e à saúde pública, razões pelas quais foram atribuídas várias responsabilidades (obrigações de fazer e não fazer) aos usuários (ou agricultores), comerciantes (ou revendedores) e produtores (ou fabricantes) de agrotóxicos, concomitantemente ao amplo poder-dever de fiscalização do poder público.

A atividade legiferante concentrou-se, sobretudo, no estabelecimento de normas para destinação final das embalagens vazias de agrotóxicos, cominando sanções administrativas, civis e criminais em caso de não cumprimento.

1. Da destinação final de embalagens vazias de agrotóxicos. Implementação de sistema de parceria entre os revendedores de agrotóxicos para construção de unidades de recebimento.

Os resíduos(2) remanescentes (embalagens contaminadas), ordinariamente, provocam riscos ao meio ambiente e à saúde, tendo em vista a permanência por longo tempo dos princípios ativos que fomentam o poder toxicológico dos agrotóxicos e seus componentes.

Avoluma-se essa inquietação, proveniente da desídia no manejo de agrotóxicos, se atentarmos ao fato de que muitas dessas embalagens vazias de agrotóxicos são reutilizadas como utensílios domésticos, enterradas em locais impróprios, queimadas ou abandonadas na lavoura, estradas e às margens de mananciais d'água.

Se isso não bastasse, os municípios carecem de regulamentação específica concernente à responsabilidade dos distintos geradores de resíduos, sustentabilidade financeira do sistema, normatização das atividades, etc. (3)

Desta feita, todos os atores envolvidos, de alguma forma, neste "procedimento" complexo de destinação final das embalagens, a redundar na reciclagem controlada, foram contemplados com encargos legais.

Os usuários de agrotóxicos foram incumbidos, por expressa disposição legal, de, após realizarem a tríplice lavagem(4) ou a lavagem sob pressão, "*efetuar a devolução das embalagens vazias dos produtos aos estabelecimentos comerciais em que foram adquiridos (...) podendo a devolução ser intermediada por postos ou centrais de recolhimento, desde que autorizados ou fiscalizados pelo órgão competente*" (art. 6º, § 2º, da Lei nº 7.802/89, com redação dada pela Lei nº 9.974, de 06.06.2000).

Em relação às empresas produtoras e comercializadoras de agrotóxicos, seus componentes e afins, *“são responsáveis pela destinação final das embalagens vazias dos produtos por elas fabricados e comercializados, após a devolução pelos usuários, e pela dos produtos apreendidos pela ação fiscalizatória e dos impróprios para utilização ou em desuso, com vistas à sua reutilização, reciclagem ou inutilização, obedecidas as normas e instruções dos órgãos registrantes e sanitário-ambientais competentes”* (art. 6º, § 5º, da Lei nº 9.974, de 06.06.2000).

Numa análise singela dos dispositivos legais acima mencionados, poder-se-ia concluir, precipitadamente, que há uma faculdade de escolha por parte do usuário, dentre as hipóteses previstas em lei, em relação ao local para devolução das embalagens vazias de agrotóxicos, independentemente da existência de unidades de recebimento adequadas.

Seria, realmente, tal entendimento, a solução mais profícua e salutar, não se trata-se dos objetos a serem devolvidos de embalagens com resíduos de substâncias tóxicas que podem causar riscos à saúde e ao meio ambiente.

A preocupação ambiental vem, aqui, justamente, a inibir a dispersão das embalagens vazias de agrotóxicos, melhor se ajustando ao presente caso, a construção de unidades ou postos de recebimento. Uma única unidade de recebimento receberia embalagens vazias de agrotóxicos vazias vendidas por várias revendas.

Em sistema de parceria (“pool”), as empresas comercializadoras disponibilizariam esforços e recursos na construção de unidades de recebimento. E, justamente por serem em número significativamente mais reduzido do que as revendas, em muito facilitará o controle das embalagens vazias adquiridas e devolvidas pelos usuários para fins de fiscalização.

Isto porque, o ato de recebimento e armazenamento das embalagens vazias de agrotóxicos, está condicionado a uma série de providências acautelatórias, como, a título de exemplificação, localização apropriada do estabelecimento comercial ou posto (distante de residências ou construções de uso coletivo), aparelhamento apropriado, área arejada e isolada, profissionais qualificados e treinados (e dotados de EPI), licenciamento ambiental, etc.

Inegável a necessidade de licenciamento ambiental das unidades de recebimento, já que acolherão grande quantidade de resíduos tóxicos. O próprio Decreto nº 98.816/90, em seu art. 33-F, estabelece a obrigatoriedade.

Além disso, para a criação das unidades de recebimento pressupõe-se a observância das normas técnicas competentes: dimensionamento e isolamento convenientes, facilidade de acesso aos usuários para as operações de recebimento, recolhimento e destinação de embalagens vazias, etc. [\(5\)](#)

Desta maneira, se preteríssemos o sistema de parceria, muitos estabelecimentos comerciais quedariam-se impossibilitados de receber e armazenar as embalagens vazias de agrotóxicos -- como determina a lei --, seja por impossibilidade física, seja em decorrência de eventual descumprimento de outras normas (códigos de posturas, normas ambientais e urbanísticas municipais, etc.), seja em virtude dos altos investimentos que teriam que aportar para a implantação e manutenção da estrutura da adequada.

Das unidades de recebimento as embalagens vazias seriam encaminhadas para a Central de recebimento, a quem caberá a seleção e prensagem do material, para, posteriormente, ser enviado para reciclagem.

Problema que pode advir da adoção do sistema de parceria consubstancia-se na recusa de determinada unidade de recebimento em receber embalagens vazias de agrotóxicos de usuários que as tenham adquirido de revendedores outros ou dos próprios fabricantes, que não contribuíram financeiramente ou operacionalmente em relação ao aludido posto.

A recusa não encontra amparo legal, sendo facultado ao usuário a devolução das embalagens vazias a qualquer unidade de recebimento credenciada⁽⁶⁾.

Entende-se por “credenciamento” a simples construção em obediência às disposições legais, e conseqüente regularização junto aos órgão competentes (v.g. licenciamento ambiental).

Vale lembrar que o sistema de parceria somente mostra-se viável e oportuno, *in casu*, em razão de preocupações ambientais e de saúde pública.

Destarte, a simples recusa em receber embalagens de agrotóxicos, ou até mesmo a mera cobrança de “taxa” simbólica daqueles usuários que adquiriram os produtos fitossanitários em revendedores que não contribuíram com a construção da unidade de recebimento, onde se está efetivando a devolução, acaba por negar a razão de ser e primeira do próprio sistema de parceria.

Se, num primeiro momento, a preocupação com o meio ambiente e a saúde pública vem, *grosso modo*, favorecer os revendedores de agrotóxicos ao possibilitar a instituição do sistema de parceria, em aparente detrimento dos usuários que têm restringido o seu direito de devolver as embalagens vazias nos próprios estabelecimentos onde foram adquiridas, não pode esta causa primária, num segundo momento -- decorrente do primeiro --, ser ignorada.

Todo o desenvolvimento posterior desse sistema de parceria deve estar subordinado à sua proposição diretiva, ou seja, ao seu preceito predominante: minimização dos riscos à saúde pública e ao meio ambiente.

Assim sendo, a criação de parcerias entre os revendedores de agrotóxicos para a construção de unidades de recebimento, mostra-se, *a priori*, a solução mais viável do ponto de vista ambiental e passível de ser efetuada no plano fático.

2. Da atuação do Ministério Público. Celebração de compromisso de ajustamento de conduta com as revendedoras de agrotóxicos para cumprimento das exigências legais e implantação de parcerias para a construção de unidades de recebimento.

Trata-se de função institucional do Ministério Público “*promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos*” (art. 129, III, da Constituição Federal).

O simples cotejo do dispositivo constitucional supra com o disposto na mencionada legislação infraconstitucional (Lei nº 7.802/89) e com o próprio art. 225 da Carta Magna, é suficiente para reconhecer-se a legitimidade do Ministério Público no controle de agrotóxicos -- substâncias que comportam risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente.

Este mister constitucional confere ao Ministério Público, o poder-dever de exigir o cumprimento das exigências legais de todos os agentes envolvidos na fabricação, comercialização, utilização, licenciamento, fiscalização e monitoramento das atividades relacionadas com o manuseio, transporte, armazenamento e processamento dessas embalagens.

É certo que inexistem graus de importância hierárquica em relação às fases desse “procedimento” complexo de destinação final das embalagens vazias de agrotóxicos -- as etapas e responsabilidades dos agentes são interdependentes --, a fim de que se possa aferir o momento mais adequado para a intervenção ministerial.

Porém, alumia-se, pelas razões aduzidas, a premente necessidade de implantação dos sistemas de parceria e construção das unidades de recebimento, que ocupam uma posição estratégica -- de concentração das embalagens vazias -- nesse “procedimento” de destinação final das embalagens de agrotóxicos.

Para atingir referido intuito o Ministério Público dispõe de um importante instrumento -- termo de ajustamento de conduta (art. 5º, § 6º, da Lei nº 7.347/85) - - que, ao adequar a conduta dos revendedores de agrotóxicos às exigências legais, pode catalisar a implantação do sistema de parceria para a construção das unidades de recebimento.

A celebração do compromisso de ajustamento de conduta com as empresas revendedoras para a construção de unidades de recebimento, tantas quantas

sejam necessárias, acaba por instituir, indiretamente, o sistema de parceria e vice-versa. [\(7\)](#)

De caráter eminentemente preventivo, o compromisso de ajustamento de conduta celebrado dará efetividade prática à lei, envolvendo assunção voluntária e consciente da obrigação por parte do comprometente, aprendizagem ambiental, preservação da imagem e da marca da empresa, baixos custos, etc. [\(8\)](#)

CONCLUSÃO

A destinação final correta das embalagens vazias de agrotóxicos tem como razão de ser a diminuição do risco para a saúde pública e de contaminação do meio ambiente.

Seu êxito depende do cumprimento das exigências legais por parte de todos os agentes envolvidos, bem como da concentração das embalagens vazias de agrotóxicos em unidades de recebimento adequadas e dotadas de licenciamento ambiental.

Nessa área de atuação obrigatória do Ministério Público -- controle dos agrotóxicos --, o compromisso de ajustamento de conduta revela-se o instrumento ministerial mais adequado para atingir tal desiderato: estímulo e valorização da reciclagem controlada, através da implantação de sistema de parceria entre as revendedoras dos produtos fitossanitários.

E robustecendo a importância da reciclagem controlada, evita-se, por conseguinte, (i) a queima de embalagens (o que gera gases com potencial poluente), (ii) a proliferação de aterros municipais, (iii) o surgimento de aterros clandestinos em propriedades rurais, impraticáveis para grande quantidade de embalagens e que, invariavelmente, causam risco de contaminação de águas subterrâneas, e (iv) a ocupação desnecessária de áreas agricultáveis.

Por derradeiro, é importante salientar a perfeita possibilidade de transposição do raciocínio ora abordado a outros processos seletivos, envolvendo objetos com potenciais poluentes iguais, ou até mesmo maiores, que os agrotóxicos (v.g. lixo hospitalar, pneumáticos, entulhos provenientes de grandes construções, pilhas, baterias, lâmpadas, etc.).

O poder público, por sua vez, mais aliviado, e de forma mais democrática, poderá concentrar suas atividades na coleta de lixo predominantemente domiciliar, poupando o consumo de parcela expressiva do orçamento. Legítima a coleta seletiva como instrumento de promoção para o desenvolvimento economicamente sustentável e preenche lacunas governamentais relativas à ausência de políticas públicas que tenham como objeto a reciclagem de lixo.

BIBLIOGRAFIA

LEME MACHADO, Paulo. *Direito Ambiental Brasileiro*. 8 ed. rev. atual. amp. São Paulo: Ed. Malheiros, 2.000;

MILARÉ, Édís (Coord). *Ação Civil Pública: Lei 7.347/1985 - 15 anos*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2.001.

ALVES, Airton Buzzo; RUFINO, Almir Gasquez & DA SILVA, José Antônio Franco (Org.). *Funções Institucionais do Ministério Público*. São Paulo: Ed. Saraiva, 2001;

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Ação Civil Pública*. 6 ed. rev. atual. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1999.

Notas

*) Promotor de Justiça, titular da 3ª Promotoria de Justiça - Curadoria de Defesa do Meio Ambiente, Patrimônio Público e Cidadão - da Comarca de Luziânia-GO

1) cf. LEME MACHADO, Paulo Affonso. *Direito Ambiental Brasileiro*. 8 ed. São Paulo: Ed. Malheiros, 2.000, pág. 541.

2) art. 2º, inciso XII, do Decreto nº 98.816/90

3) cf. RODRIGUES, Francisco Luiz. *Limpeza Pública - Aspectos Ambientais*. Centro de Estudos Judiciários - Conselho da Justiça Federal..In: *Seminário Internacional de Direito Ambiental*, realizado no auditório do Superior Tribunal de Justiça - Brasília-DF, 9 a 11 de maio de 2001.

4) As embalagens de agrotóxicos usadas devem ser lavadas manualmente por 3 (três) vezes, mediante procedimento adequado (1.Escorrer bem o resto do produto da embalagem até espaçar o pingamento. 2.Colocar água até ¼ da embalagem e fechar com a tampa da rosca. 3.Agitar a embalagem por alguns segundos. 4.Entornar o líquido dentro do pulverizador para ser usado na aplicação). Após a tríplice lavagem, as embalagens metálicas ou de plástico devem ser inutilizadas, perfurando o fundo. O rótulo não deve ser danificado.

5) arts. 33-D e 119-B, do Decreto nº 98.816/90, com redação dada pelos Decretos nº 3.550, de 27 de julho de 2.000 e 3.694, de 21 de dezembro de 2.000.

6) art. 33-C, § 2º, do Decreto nº 98.816/90, com redação dada pelo Decreto nº 3.550, de 27 de julho de 2.000

7) O Ministério Público do Estado de Goiás, em abril/junho de 2.001, por intermédio das Promotorias de Justiça de Luziânia, Cristalina, Vianópolis e Formosa, e sob a Coordenação do Centro de Apoio Operacional de Defesa do Meio Ambiente, celebrou compromisso de ajustamento de conduta com 57 (cinquenta e sete) revendedoras de produtos fitossanitários, nas quais se incluem

revendas do Distrito Federal, que, mesmo eventualmente, vendem seus produtos no Estado de Goiás. As revendas se comprometeram, dentre outras obrigações assumidas (v.g. implementar programas educativos e mecanismos de controle ao uso correto e seguro de produtos fitossanitários, e de estímulo à devolução das embalagens vazias por parte dos usuários, apresentando, individualmente, o respectivo projeto aos órgãos competentes), na obrigação de fazer consistente em construir 3 (três) unidades de recebimento nas regiões de Formosa, Cristalina e Vianópolis, além de disponibilizarem recursos para o término de uma Central de recebimento localizada em Luziânia. O ajuste abrangeu uma vasta “região”, revendedores e usuários de mais de 14 (quatorze) cidades, e permitirá que estes (usuários) possam devolver a embalagem vazia de agrotóxicos em qualquer unidade de recebimento ou na própria Central.

8) cf. FINSK, Daniel Roberto. Alternativa à ação civil pública ambiental (reflexões sobre as vantagens do termo de ajustamento de conduta). *In*: MILARÉ, Édis (Coord.). Ação Civil Pública: Lei 7.347/1985 - 15 anos. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2.001, pág. 131-139.