

03/07/2023

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 910
DISTRITO FEDERAL**

RELATORA : **MIN. CÁRMEN LÚCIA**
REQTE.(S) : **PARTIDO DOS TRABALHADORES**
ADV.(A/S) : **EUGENIO JOSE GUILHERME DE ARAGAO E
OUTRO(A/S)**
INTDO.(A/S) : **PRESIDENTE DA REPÚBLICA**
PROC.(A/S)(ES) : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**
AM. CURIAE. : **UNIFITO - UNIÃO DOS
PRODUTORES/FABRICANTES NACIONAIS DE
FITOSSANITÁRIOS**
ADV.(A/S) : **EDMUR BENTO DE FIGUEIREDO JUNIOR**
ADV.(A/S) : **LIDIA CRISTINA JORGE DOS SANTOS**
AM. CURIAE. : **SINDICATO NACIONAL DA INDÚSTRIA DE
PRODUTOS PARA DEFESA VEGETAL - SINDIVEG**
ADV.(A/S) : **EDMUR BENTO DE FIGUEIREDO JUNIOR**
AM. CURIAE. : **CONFEDERAÇÃO DA AGRICULTURA E PECUÁRIA
DO BRASIL - CNA**
ADV.(A/S) : **RUDY MAIA FERRAZ**

EMENTA: ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. DECRETO N. 4.074/2002, MODIFICADO PELO DECRETO N. 10.833/2021. CONTROLE DE AGROTÓXICOS, COMPONENTES E AFINS. AFRONTA A PRECEITOS FUNDAMENTAIS GARANTIDORES DO DIREITO FUNDAMENTAL À SAÚDE E AO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO. PRINCÍPIOS DA PREVENÇÃO E DA PRECAUÇÃO. VEDAÇÃO AO RETROCESSO SOCIOAMBIENTAL.

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO FUNDAMENTAL PARCIALMENTE CONHECIDA E JULGADA, EM PARTE, PROCEDENTE.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do

ADPF 910 / DF

Supremo Tribunal Federal, em Sessão do Plenário, na conformidade da ata de julgamento, por maioria, a) converter o julgamento da medida cautelar em definitivo de mérito; b) não conhecer da arguição de descumprimento de preceito fundamental quanto ao inc. IV do art. 6º e ao art. 41 do Decreto n. 4.074/2002, alterado pelo Decreto n. 10.833/2021; e c) conhecer parcialmente da arguição de descumprimento de preceito fundamental e julgou parcialmente procedente o pedido para: c.1) declarar a inconstitucionalidade do inc. I do art. 6º do Decreto n. 10.833/2021, pelo qual revogado o inc. III do art. 2º do Decreto n. 4.074/2002; c.2) declarar a inconstitucionalidade do inc. X do art. 2º e dos §§ 2º e 3º do art. 69 do Decreto n. 4.074/2002, modificado pelo Decreto n. 10.833/2021; c.3) declarar a inconstitucionalidade do § 8º do art. 86 do Decreto n. 4.074/2002, modificado pelo Decreto n. 10.833/2021; c.4) dar interpretação conforme à Constituição ao inc. I do § 14 do art. 10 do Decreto n. 4.074/2002, alterado pelo Decreto n. 10.833/2021, para que a expressão “mesmo ingrediente ativo” seja compreendida como a totalidade dos ingredientes ativos dos produtos técnicos, pré-misturas, agrotóxicos ou afins que busque se registrar; c.5) dar interpretação conforme à Constituição ao inc. XV do art. 2º do Decreto n. 4.074/2002 para que a publicidade aos resumos de pedidos e concessões de registro seja realizada por meio do acesso livre, sem a exigência de cadastro para consulta dessas informações; c.6) dar interpretação conforme à Constituição ao § 2º do art. 31 do Decreto n. 4.074/2002, alterado pelo Decreto n. 10.833/2021 para que os “critérios referentes aos procedimentos, aos estudos e às evidências suficientes” sejam aqueles aceitos por instituições técnico-científicas nacionais ou internacionais reconhecidas. Tudo nos termos do voto da Relatora, vencidos os Ministros André Mendonça e Nunes Marques, que não conheciam da arguição e, vencidos em relação às questões preliminares, no mérito, julgavam improcedentes os pedidos. Sessão Virtual de 23.6.2023 a 30.6.2023.

Brasília, 6 de julho de 2023.

Ministra CÁRMEN LÚCIA
Relatora

ADPF 910 / DF

18/10/2022

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 910
DISTRITO FEDERAL**

RELATORA : **MIN. CÁRMEN LÚCIA**
REQTE.(S) : **PARTIDO DOS TRABALHADORES**
ADV.(A/S) : **EUGENIO JOSE GUILHERME DE ARAGAO E
OUTRO(A/S)**
INTDO.(A/S) : **PRESIDENTE DA REPÚBLICA**
PROC.(A/S)(ES) : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**
AM. CURIAE. : **UNIFITO - UNIÃO DOS
PRODUTORES/FABRICANTES NACIONAIS DE
FITOSSANITÁRIOS**
ADV.(A/S) : **EDMUR BENTO DE FIGUEIREDO JUNIOR**
ADV.(A/S) : **LIDIA CRISTINA JORGE DOS SANTOS**
AM. CURIAE. : **SINDICATO NACIONAL DA INDÚSTRIA DE
PRODUTOS PARA DEFESA VEGETAL - SINDIVEG**
ADV.(A/S) : **EDMUR BENTO DE FIGUEIREDO JUNIOR**
AM. CURIAE. : **CONFEDERAÇÃO DA AGRICULTURA E PECUÁRIA
DO BRASIL - CNA**
ADV.(A/S) : **RUDY MAIA FERRAZ**

RELATÓRIO

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (Relatora):

1. Arguição de descumprimento de preceito fundamental, com requerimento de medida cautelar, ajuizada em 22.11.2021 por Partido dos Trabalhadores contra os incs. III, X e XV do art. 2º, o art. 3º, o inc. IV do art. 6º, o § 14 do art. 10, o art. 10-E, o art. 12-C, o art. 15, o § 2º do art. 31, o art. 41, o *caput* e os §§ 2º e 3º do art. 69 e o § 8º do art. 86 do Decreto presidencial n. 4.074/2002, alterado pelo Decreto n. 10.833/2021. Tem-se nos dispositivos impugnados:

Decreto n. 4.074/2002, alterado pelo Decreto n. 10.833/2021

“Art. 2º Cabe aos Ministérios da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Saúde e do Meio Ambiente, no âmbito de suas

ADPF 910 / DF

respectivas áreas de competências: (...)

III – (revogado pelo Decreto n. 10.833/2021); (...)

X - monitorar e fiscalizar a qualidade de agrotóxicos, seus componentes e afins quanto às características do produto registrado; (...)

XV - dar publicidade ao resumo dos pedidos e das concessões de registro; e (...)

Art. 3º Cabe ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e ao Ministério da Saúde, no âmbito de suas competências, monitorar os resíduos de agrotóxicos e afins em produtos de origem vegetal e animal. (...)

Art. 6º Cabe ao Ministério da Saúde: (...)

IV - definir os critérios técnicos para a avaliação de agrotóxicos, seus componentes e afins destinados ao uso em ambientes urbanos e industriais; (...)

Art. 10. Para obter o registro ou a reavaliação de registro de produtos técnicos, pré-misturas, agrotóxicos e afins, o interessado deve apresentar, em prazo não superior a cinco dias úteis, a contar da data da primeira protocolização do pedido, a cada um dos órgãos responsáveis pelos setores de agricultura, saúde e meio ambiente, requerimento em duas vias, conforme Anexo II, acompanhado dos respectivos relatórios e de dados e informações exigidos, por aqueles órgãos, em normas complementares. (...)

§ 14. Os estudos de eficiência e praticabilidade constantes dos itens 18.1 e 21.1 do Anexo II, relacionados respectivamente a produtos formulados e produtos formulados com base em produto técnico equivalente, não serão exigidos dos produtos que, comparados a produtos formulados já registrados, apresentarem todas as características a seguir:

I – mesmo ingrediente ativo; e

II - mesmas indicações de uso (culturas e doses) e modalidades de emprego já registradas. (...)

Art. 10-E. Para fins de classificação toxicológica e de comunicação do perigo à saúde na rotulagem de agrotóxicos, pré-misturas e afins, serão observadas as diretrizes do GHS ou do sistema que vier a substituí-lo. (...)

ADPF 910 / DF

Art. 12-C. O órgão federal de agricultura estabelecerá regulamento específico sobre a priorização de agrotóxicos e afins com finalidades agrícolas, por motivos fitossanitários ou com o objetivo de promover a competitividade, a fabricação e a formulação nacional.

Parágrafo único. Os pleitos de registro de agrotóxicos e afins selecionados serão publicados pelo órgão registrante e terão a tramitação de seus processos priorizada nos órgãos federais de saúde e de meio ambiente. (...)

Art. 15. Os prazos estabelecidos para a decisão final nos processos de registro de produtos técnicos, pré-misturas, agrotóxicos e afins considerarão os critérios de complexidade técnica e as priorizações estabelecidas pelos órgãos federais competentes.

§ 1º A aplicação dos critérios a que se refere o caput determinará o enquadramento do pleito submetido à avaliação nas seguintes categorias de precedência:

I - prioritária; ou

II - ordinária.

§ 2º O prazo para a conclusão da avaliação dos processos de registro a que se refere o caput será para:

I - a categoria prioritária, de até:

a) doze meses para os casos de novos produtos técnicos, contados da data da publicação da priorização;

b) seis meses para os casos de produtos técnicos equivalentes, contados da data da publicação da priorização;

c) seis meses para os casos de produtos formulados, contados da data do registro dos respectivos produtos técnicos; e

d) seis meses para os casos de produtos formulados cujo produto técnico já esteja registrado, contados da data da publicação da lista de prioridade; e

II - a categoria ordinária, de até:

a) trinta e seis meses para o caso de novo produto técnico, contados da data do protocolo do pedido;

b) vinte e quatro meses para os casos de produtos técnicos equivalentes, contados da data do protocolo do pedido;

c) vinte e quatro meses para os casos de produtos formulados cujo produto técnico já esteja registrado, contados da data do protocolo

ADPF 910 / DF

do produto formulado;

d) vinte e quatro meses para os casos de produtos formulados, cujo produto técnico não esteja registrado, contados da data do registro do produto técnico;

e) doze meses para os casos de novos produtos formulados, contados da data do registro dos respectivos novos produtos técnicos;

f) doze meses para as alterações de registro do produto técnico, contados da data do protocolo do pedido; e

g) doze meses para as alterações de registro de produto formulado, contados da data do protocolo do pedido.

§ 3º Os pleitos de registro de produtos formulados da categoria prioritária serão selecionados e publicados pelo órgão registrante e terão a tramitação de seus processos prioritizada nos órgãos federais de agricultura, saúde e de meio ambiente.

§ 4º Será priorizado automaticamente um produto técnico por ingrediente ativo para cada produto formulado que conste da lista de prioridade.

§ 5º Para o cumprimento do disposto no § 4º, o requerente deverá indicar os produtos técnicos utilizados nos estudos do produto formulado.

§ 6º Os prazos para avaliação de pré-misturas corresponderão aos prazos atribuídos aos produtos formulados.

§ 7º O disposto na alínea "e" do inciso II do § 2º aplica-se aos novos produtos formulados protocolados no prazo de até três meses, contado da data do protocolo do pedido do novo produto técnico.

§ 8º Quando houver solicitação, pelos órgãos federais competentes, de esclarecimentos, de dados complementares ou de estudos, a contagem dos prazos de que trata o § 2º será suspensa até que essa solicitação seja atendida.

§ 9º O não atendimento às solicitações de que trata o § 8º no prazo de trinta dias, contado da data de recebimento da notificação, implicará o arquivamento do processo e o indeferimento do pleito pelo órgão federal responsável do registro.

§ 10. Na hipótese prevista no § 9º, o órgão solicitante poderá conceder prazo adicional ao requerente, desde que este apresente justificativa técnica considerada procedente.

ADPF 910 / DF

§ 11. O órgão que estabelecer restrição ao pleito do registrante deverá comunicá-la aos demais órgãos federais envolvidos.

§ 12. O órgão federal registrante disporá do prazo de trinta dias, contado da data de disponibilização dos resultados das avaliações dos órgãos federais envolvidos para conceder ou indeferir a solicitação do requerente'. (...)

Art. 31. É proibido o registro de agrotóxicos, seus componentes e afins: (...)

§ 2º Os critérios referentes aos procedimentos, aos estudos e às evidências suficientes de que tratam os incisos III a VIII do caput devem ser definidos em norma do órgão federal de saúde. (...)

Art. 41. As empresas titulares de registro fornecerão aos órgãos federais competentes, anualmente, até 31 de janeiro de cada ano, dados relativos a:

I - estoques, produção nacional, importação, exportação, vendas internas detalhadas, devolução e perdas dos produtos agrotóxicos e afins registrados; e

II - empresas envolvidas na cadeia de produção e comercialização com que tiver relações comerciais e jurídicas, inclusive o seu CNPJ, tais como produtoras, formuladoras, importadoras, exportadoras e revendedoras.

§ 1º Os órgãos federais de saúde e de agricultura terão acesso aos dados entregues ao órgão de meio ambiente referentes às quantidades de agrotóxicos, seus componentes e afins importados, exportados, produzidos, formulados e comercializados.

§ 2º As empresas titulares de registro deverão apresentar os quantitativos mensais relativos aos dados de que tratam os incisos I e II do caput, em conformidade com o Relatório do Anexo VII. (...)

Art. 69. Sem prejuízo do controle e da fiscalização, a cargo do Poder Público, todo estabelecimento destinado à produção e importação de agrotóxicos, seus componentes e afins deverá dispor de unidade de controle de qualidade próprio, com a finalidade de verificar a qualidade do processo produtivo, das matérias-primas e substâncias empregadas, quando couber, e dos produtos finais. (...)

§ 2º Os titulares de registro de agrotóxicos, seus componentes e afins que contenham impurezas relevantes do ponto de vista

ADPF 910 / DF

toxicológico ou ambiental deverão guardar os laudos de análise do teor de impurezas, conforme estabelecido na concessão do registro.

§ 3º Norma complementar editada conjuntamente pelos órgãos de agricultura, de saúde e de meio ambiente disporá sobre o cumprimento do disposto neste artigo. (...)

Art. 86. Sem prejuízo das responsabilidades civil e penal cabíveis, a infração de disposições legais acarretará, isolada ou cumulativamente, independentemente da medida cautelar de interdição de estabelecimento, a apreensão do produto ou alimentos contaminados e a aplicação das sanções previstas no art. 17 da Lei nº 7.802, de 1989. (...)

§ 8º A destruição ou a inutilização de vegetais, parte de vegetais e alimentos será determinada pela autoridade sanitária competente quando forem identificados resíduos acima dos níveis permitidos ou aplicação de agrotóxicos e afins de uso não autorizado, sempre que estes oferecerem risco dietético inaceitável, conforme critérios definidos em norma complementar”.

2. O arguente afirma que, pelos mencionados preceitos, teriam sido flexibilizadas as normas *“que tratam da liberação e/ou reclassificação desenfreada de agrotóxicos no Brasil, inclusive de produtos proscritos em diversos Países, notadamente na União Europeia, em clara violação ao meio ambiente, à saúde, ao direitos dos consumidores, entre outros (todos preceitos fundamentais)”*.

Anota que, “dentre os pontos cruciais está a inclusão, à Norma, do Art. 10-E, mediante o qual o processo de classificação toxicológica e de comunicação do perigo à saúde na rotulagem de agrotóxicos passa a ocorrer com base nas diretrizes do GHS [Sistema Globalmente Harmonizado de Classificação e Rotulagem de Produtos Químicos]”.

Argumenta que “a adoção do GHS como parâmetro para mensurar a toxidade dos químicos empregados em agrotóxicos e classificação na rotulagem desses produtos não pode se dar por mero ato unilateral do Poder Executivo, uma vez que a normativa internacional não detém legitimidade constitucional para

ADPF 910 / DF

produzir efeitos no território nacional sem prévio controle de compatibilidade com a Constituição Federal”.

Acrescenta que “o parâmetro GHS vai contra importantes preceitos constitucionalmente assegurados: dignidade da pessoa humana, direito à saúde, direito à vida, direito ao meio ambiente ecologicamente assegurado”, pois “flexibiliza as classificações de risco dos produtos químicos empregados em agrotóxicos interferindo diretamente nos preceitos já citados”. Ademais, “viola norma internacional, uma vez que o Brasil é signatário da Convenção 170 da OIT, razão pelo qual tem vício de convencionalidade”.

Aduz que “a atual legislação sobre os agrotóxicos é regida pelo critério do ‘perigo’, que está em sintonia com os princípios da prevenção e, também, na precaução. No entanto, o Decreto em comento (ou, a rigor, desde 2019) adotou o critério do ‘risco’ como orientador desse processo e, dessa forma, abrandou a classificação toxicológica dos agrotóxicos”.

Sustenta “violação de preceito constitucional constante no Decreto n. 10.833 de 07.10.2021 através de diversas inovações regulatórias que colocam em xeque a preservação da dignidade da pessoa humana e evidencia a ofensa ao direito a saúde, incorrendo na falha de prestação estatal na extensão fiscalizatória para assegurar a saúde coletiva e bem estar social”.

Observa que “o referido decreto extingue o inciso III, do art. 2º, do Decreto nº 4.074, de 4 de janeiro de 200213, extinguindo, conseqüentemente, a competência ao MAPA de fixar os limites máximos de resíduos e o intervalo de segurança para agrotóxicos e afins, de maneira a esvaziar a legislação já estabelecida”.

Assevera que, “em afronta e contradição ao texto constitucional, Decreto nº 10.833 de 07.10.2021 promove a extinção da exigência do ‘controle de qualidade’ dos agrotóxicos pelo MAPA e Ministério da Saúde, quanto às características do produto registrado (art. 2º, X)”. Acentua que “o dispositivo implica, portanto, em efetiva flexibilização no controle estatal sobre esses

ADPF 910 / DF

produtos, violando, desta feita, o princípio da prevenção”.

Argumenta estarem caracterizadas “violações ao preceito fundamental de dignidade da pessoa humana e dever fundamental de proteção a saúde na alteração do § 2º, do art. 69, do Decreto n. 4.074/2002, que instituía obrigatoriedade às empresas produtoras de agrotóxicos que contenham impurezas significativas a apresentação de laudos para análise do teor das impurezas, entretanto a inovação regulatória advinda pelo Decreto n. 10.833/2021 extingue a determinação de apresentação dos laudos de toxicidade e, de forma a abrandar a norma, possibilita que tais laudos sejam guardados para remotas possibilidades de análises”. Enfatiza, no ponto, que “o controle de toxicidade não pode e não deve estar nas mãos da parte interessada, mas sim do ente público que é norteado pela preservação e proteção da saúde pública”.

Acrescenta ser “possível identificar mais violações constitucionais no § 3º, do art. 69 do mesmo texto regulatório em comento que, novamente, esvazia a regulação estatal quanto ao controle de agrotóxicos que contenham impurezas significativas, impondo lacunas legais quanto ao trato dos laudos de toxicidade, estabelecendo edição de regulamentação futura, se houver, possibilitando lapso temporal de ausência de legislação vigente que, neste período, apenas vigorará a ordem às empresas produtoras de elaboração de laudos de toxicidade e arquivamento dos documentos”.

Aduz que, “em promoção do desmonte das medidas de controle estatal e dever defensivo da saúde pública, no art. 3º e 6º, do Decreto n. 10.833/2021 de 07.10.2021, passa-se a incluir o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - MAPA no monitoramento dos resíduos de agrotóxicos em produtos de origem animal, o que até então constituía prerrogativa específica do Ministério da Saúde -MS”. Pondera que, “com isso, restringe-se a regulação ou ausência desta, ao MAPA, ou seja, este monitoramento deixa de ter o apreço de técnicos em saúde pública e passa a se submeter às análises de técnicos da pasta em agricultura, nas suas vertentes de melhorias de produção, otimização do comércio agricultor e demais interesses da pasta que trata de agricultura nacional

ADPF 910 / DF

e não saúde individual e coletiva”.

Salienta que “as competências do Ministério da Saúde - MS foram alteradas no Art. 6º do Decreto. Em especial (Art. 6º, IV) foram suprimidas do MS as atribuições de concessão de registro, inclusive o RET (Registro Temporário) de agrotóxicos, produtos técnicos, pré-misturas e afins destinados ao uso em ambientes domiciliares, públicos ou coletivos, ao tratamento de água, e ao uso em campanhas de saúde pública. Essa mudança é reflexo claro da substituição do ‘perigo’ pelo ‘risco’ e assim expondo a saúde da população, no que pode ser tipificado como violação aos princípios ambientais, ao meio ambiente sadio (flora e fauna) à saúde e vida da população”.

Destaca que “o § 14 do art. 10 impõe importante flexibilização ao determinar que para ser considerado produto técnico equivalente é suficiente que tenha o mesmo ingrediente ativo de um agrotóxico já registrado”.

Afirma que “o art. 12-C foi incluído com um propósito temerário porque delega ao MAPA a competência exclusiva de fixar os agrotóxicos com prioridade para os respectivos registros. Os agrotóxicos com registros considerados prioritários terão a tramitação de seus processos priorizados pelos órgãos federais de saúde e de meio ambiente. Evidente que se está estabelecendo um fast track para o registro dos agrotóxicos sob o total comando do MAPA, violando, além de princípios norteadores da proteção do meio ambiente, outros direitos fundamentais plasmados no texto constitucional (saúde, vida etc.)”.

Adiciona que “o Decreto incluiu Art. 15, dispondo prazos sumários para o registro dos agrotóxicos prioritários e ordinários. Nos EUA e na Europa, em razão do extremo cuidado na avaliação dos agrotóxicos obviamente por conta dos seus efeitos potenciais na saúde humana e meio ambiente, não se consegue o registro de agrotóxicos em prazos inferiores a 5 anos. Com este dispositivo do Decreto, os prioritários deverão ter a conclusão da avaliação, de seis meses a um ano, neste caso, para os novos produtos técnicos. Para a categoria ordinária, os prazos variarão de 1 a 3 anos. Trata-se, como se verifica, de grave ofensa aos

ADPF 910 / DF

princípios da prevenção e da precaução, com potencialidade de colocar em risco a higidez do meio ambiente e a saúde e segurança da população brasileira”.

Argui que “o art. 31 apresenta relevante flexibilização nos parâmetros de controle e monitoramento estatal sobre a toxicidade dos agrotóxicos e demais seguimentos, com a substituição do texto do § 2º, o que anteriormente determinava que os testes, as provas e os estudos sobre mutagênese, carcinogênese e teratogênese, realizados no mínimo em duas espécies animais, deveriam ser efetuados com a aplicação de critérios aceitos por instituições técnico-científicas nacionais ou internacionais reconhecidas. Dada a nova redação, esses estudos e evidências devem ser definidos em norma do órgão federal de saúde”.

Afiança que o § 8º foi acrescentado ao art. 86 do n. 4.074/2002 “para dispor que a destruição ou a inutilização de vegetais, parte de vegetais e alimentos será determinada pela autoridade sanitária competente quando forem identificados resíduos acima dos níveis permitidos ou aplicação de agrotóxicos e afins de uso não autorizado, sempre que estes oferecerem risco dietético inaceitável, conforme critérios definidos em norma complementar. Porém, não [haveria] definição específica que possa dizer o que é um risco dietético inaceitável”.

Sublinha que “o inciso XV do mesmo art. 2º foi alterado para eliminar a exigência da publicação no DOU do resumo dos pedidos e das concessões de registro. A nova redação manda ‘dar publicidade’, mas não especifica onde. Esse dispositivo inibe a fácil divulgação desses dados, pois o atual formato eletrônico do DOU é uma fonte de informação para toda a sociedade, e a ausência desses dados divulgados publicamente, configura uma violação explícita ao princípio da publicidade”.

Enfatiza que “o Decreto n. 10.833/2021 de 07.10.2021 instaura retrocessos legislativos e, muito além disso, promove destituição das competências estatais de regulação, controle e fiscalização de produção e comércio de agrotóxicos em patente violação à dignidade da pessoa humana e o direito a

ADPF 910 / DF

saúde constitucionalmente positivados”.

Defende que “a aprovação de agrotóxicos ou a flexibilização de suas regras de registro e controle, claramente violadores da higidez constitucional de assegurar o mínimo existencial, a dignidade da pessoa humana, o direito à vida e meio ambiente, tendo em vista que a reclassificação para permitir que produtos extremamente tóxicos passem, num passe de mágica, a serem considerados de improváveis toxidade, quando esses mesmos agrotóxicos já estão proibidos em várias Nações do mundo, demonstra a potencialidade de violação ao próprio direito vida, não só dos seres humanos, mas também das demais espécies da fauna e da flora nacional”.

Assinala que “a liberação de agrotóxicos potencialmente prejudiciais ao meio ambiente, sua reclassificação ou flexibilização para permitir que produtos extremamente tóxicos sejam livremente utilizados, de forma ostensiva na agricultura e na produção de alimentos, tem como consequência, a produção de alimentos não adequados para o consumo e a saúde dos consumidores, fragilizando, desta feita, a proteção constitucional do consumidor”.

Realça que “o Decreto ora questionado não se funda no princípio do Estado Socioambiental de Direito, em verdade, vai na contramão de um desenvolvimento sustentável, alargando as possibilidades de utilização de produtos quimicamente mais tóxicos que serão liberados no meio ambiente (afluentes de rios, solo e ar), com menor controle e fiscalização estatal”.

Aduz que, “além da violação direta a dispositivos constitucionais, os atos administrativos impugnados também violam o Princípio da Vedação ao Retrocesso Ambiental. Princípio este, que visa refutar propostas de flexibilização de leis que asseguram às futuras gerações usufruir conquistas ambientais do passado”.

3. O arguente requer a suspensão cautelar dos dispositivos impugnados.

ADPF 910 / DF

No mérito, pede a declaração de inconstitucionalidade dos incs. III, X e XV do art. 2º, do art. 3º, do inc. IV do art. 6º, do § 14 do art. 10, do art. 10-E, do art. 12-C, do art. 15, do § 2º do art. 31, do art. 41, do *caput* e dos §§ 2º e 3º do art. 69 e do § 8º do art. 86 do Decreto presidencial n. 4.074/2002, alterado pelo Decreto n. 10.833/2021.

4. Em decisão de 23.11.2021, apliquei o rito previsto no art. 10 da Lei n. 9.868/1999.

5. Em informações de 17.8.2021, o Presidente da República realçou, preliminarmente, que:

a) *“em relação à argumentação e pedido, no item VI, 126/145 da exordial, relativos à adoção do GHS para efeito de classificação toxicológica e rotulagem dos produtos agrotóxicos para as finalidades dos riscos à saúde humana e ao meio ambiente, que se caracterizaria, apenas, como vício de convencionalidade em relação à Convenção OIT nº 170 (não vício de constitucionalidade, assim, mera ofensa reflexa), deve-se postular o não conhecimento desta ação ”;*

b) *“não há caracterização, nas questões abordadas, de qualquer ofensa que possa ser identificada como direta à Constituição, ao contrário, em se tratando de decreto para regulamentação de lei, as supostas e alegadas violações constitucionais são claramente reconhecíveis como de natureza indireta ou oblíqua, já que não podem, pela lógica jurídica e pela ritualística do controle abstrato de constitucionalidade, serem aferidas diretamente perante a Carta Maior”;*

c) *“não resta qualquer dúvida de que a tutela jurisdicional poderia ser postulada, apreciada e, em tese, eventualmente obtida mediante veiculação de ação nas vias e instâncias próprias ordinárias”.*

No mérito, sustenta-se nas informações:

ADPF 910 / DF

a) *“sobre o limite máximo de resíduos (LMR) e o intervalo de segurança de agrotóxicos (revogação do inciso III do art. 2º do Decreto nº 4.074, de 2002): estes não foram excluídos da regulamentação, como erroneamente sugere o Arguente, pois a responsabilidade para a sua definição passou a integrar as competências do Ministério da Saúde, conforme se infere da redação do inciso VII do art. 6º: ‘Cabe ao Ministério da Saúde: (...) estabelecer o limite máximo de resíduos e o intervalo de segurança de agrotóxicos e afins’”;*

b) *“sobre a fiscalização/controle da qualidade dos agrotóxicos (inciso X do art. 2º e caput do art. 69): de fato, suprime-se a expressão ‘controle de qualidade’, porém, substituindo-a pela expressão ‘monitoramento e fiscalização da qualidade’ dos agrotóxicos, é que, considerando a regulamentação sanitária brasileira e as competências dos órgãos públicos responsáveis pelas respectivas políticas de saúde, resta evidente que o controle de qualidade deve ser responsabilidade dos respectivos produtores/ importadores, no âmbito das respectivas unidades fabris”;*

c) *“o § 2º do artigo 69 deve ser interpretado segundo os ditames da Constituição Federal. Ao recorrer ao verbo ‘guardar’, referindo-se aos laudos de análise do teor de impurezas, a regra regulamentar naturalmente não desobriga as empresas de apresentar e disponibilizar tais documentos à autoridade técnico-sanitária, ante o mandamento constitucional pela transparência e publicidade”;*

d) *“sobre as atribuições do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - MAPA e do Ministério da Saúde – MS (arts. 3º e 6º), o Arguente mostra irresignação pela inserção do MAPA na atividade de monitoramento dos resíduos de agrotóxicos em produtos de origem animal, assim, este monitoramento supostamente deixaria de ter o apreço de técnicos em saúde pública. Porém, a nova redação prevê que ‘Cabe ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e ao Ministério da Saúde, no âmbito de suas competências, monitorar os resíduos de agrotóxicos e afins em produtos de origem vegetal e animal’, portanto, não há afastamento do Ministério da Saúde desta atribuição – e não há restrição da regulação apenas ao MAPA, ao contrário do que sustentado pelo autor da ação”;*

ADPF 910 / DF

e) *“a modificação/substituição da característica ‘tipo de formulação’ para ‘ingrediente ativo’ não é uma opção regulamentar que configure inconstitucionalidade, ora ‘são os ingredientes ativos (IA) que se qualificam como agrotóxicos, assim como os ingredientes farmacêuticos ativos (IFA) qualificam-se como medicamentos’”;*

f) *“sobre os prazos e o regime de prioridades (arts. 12-C e 15): ‘os prazos são evidentemente impróprios e sua extensão não significará, em hipótese alguma, autorização tácita de registro’”;*

g) *“sobre evidências suficientes sobre mutagênese, carcinogênese e teratogênese (art. 31): ‘O § 2º esclarece que os estudos e evidências que associem o agrotóxico à mutagênese, carcinogênese ou teratogênese devem ser definidos em norma do órgão federal de saúde. Ou seja, o Decreto não estabelece quais evidências serviriam para associar o agrotóxico à doença, mas submete o tema à disposição técnica, o que obviamente não representa inconstitucionalidade’”;*

h) *“no item que alega: Retira obrigação do Ministério da Saúde de avaliar a eficácia de agrotóxicos utilizados em campanhas de saúde pública e em domicílios, temos: (...) Diante do fato apresentado fica claro que estes produtos estão submetidos a Lei nº 6.360, de 23 de setembro de 1976 e não pela Lei 7.082, de 11 de julho de 1989 e desta forma o seu registro e controle estão sob a responsabilidade do Ministério da Saúde”;*

i) *“o novo marco regulatório oriundo da edição do Decreto nº 10.833/2021, que alterou o Decreto nº 4.074/2002, possui maior aderência à avaliação do risco, a qual se configura como uma investigação completa do agrotóxico e seus usos requeridos, além de ser cientificamente robusta e estar em consonância com os procedimentos e experiências atualizadas da comunidade científica. Destaca-se a necessidade a aprimoramento contínuo das bases de dados que possam refletir adequadamente os cenários de exposição da população brasileira”;*

ADPF 910 / DF

j) “a publicidade dos registros continuará sendo realizada pelo Diário Oficial da União até que seja finalizada a criação e implementação do sistema SIA, conforme estabelecido no Artigo 14 do Decreto nº 4074/2002”;

k) “a alteração irá, de fato, possibilitar que o Estado Brasileiro selecione processos de registro para serem priorizados em sua análise. Contudo, foram estabelecidos critérios para escolha, em linha com o que foi exigido no Acórdão do Tribunal de Contas da União TCU nº 2848/2020”;

6. A Advocacia-Geral da União manifestou-se pelo não conhecimento da ação e pelo indeferimento da medida cautelar:

“Direito agrário, ambiental e sanitário. Artigos 2º, incisos III, X e XV; 3º; 6º, inciso IV; 10, § 14; 10-E; 12-C; 15; 31, § 2º; 41; 69, caput e §§ 2º e 3º; e 86, § 8º, todos do Decreto nº 4.074/2002, na redação dada pelo Decreto nº 10.833/2021. Alegada violação aos artigos 1º, inciso III; 5º, inciso XXXII; 6º; 196; e 225 da Constituição Federal. Preliminares. Inadmissibilidade de alegação de ofensa meramente indireta à Constituição Federal. Ausência de impugnação a todo o complexo normativo referente ao Sistema de Informações sobre Agrotóxicos. Ausência de fumus boni juris. O registro de agrotóxicos consiste em ato administrativo complexo, que, além do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, envolve a participação dos Ministérios da Saúde e do Meio Ambiente. As alterações promovidas pelo Decreto nº 10.833/2021 representam uma melhoria nas atividades de responsabilidade do Poder Público sobre agrotóxicos e afins e foram realizadas com base nas melhores práticas regulatórias sobre pesticidas em nível internacional. Análise pontual das normas questionadas que evidencia a ausência de violação ao texto constitucional. Ausência de periculum in mora. Manifestação pelo não conhecimento da arguição e, quanto ao pedido de medida liminar, pelo seu indeferimento”.

7. A Procuradoria-Geral da República pronunciou-se pelo não conhecimento da arguição e, se superado o óbice processual, pela improcedência do pedido, em parecer com seguinte ementa:

ADPF 910 / DF

“CONSTITUCIONAL. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. AUSÊNCIA DE CORRETA INDICAÇÃO DOS DISPOSITIVOS QUESTIONADOS. INEPICIA DA INICIAL. ABERTURA DE PRAZO PARA ADITAMENTO. DISPOSITIVOS DO DECRETO 10.833/2021. REGULAMENTAÇÃO DA LEI 7.802/1989. CONTROLE DE CONVENCIONALIDADE. DESCABIMENTO. ATO DE CARÁTER REGULAMENTAR OU DE NATUREZA AUTÔNOMA. NÃO CABIMENTO DA AÇÃO, SEJA PELO CARÁTER SECUNDÁRIO DA NORMA, SEJA PELO NÃO ATENDIMENTO DA SUBSIDIARIEDADE. POLÍTICA DE CONTROLE DE AGROTÓXICOS. DIREITO À SAÚDE E AO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO. DISCRICIONARIEDADE ADMINISTRATIVA. LIMITES DA INTERVENÇÃO JUDICIAL. OFENSA À SEPARAÇÃO DE PODERES. PARECER PELO NÃO CONHECIMENTO DO PEDIDO E, NO MÉRITO, PELA SUA IMPROCEDÊNCIA. 1. A exordial em que se deixa de apontar corretamente o ato questionado e de formular pedido com suas especificações é, de acordo com o que dispõe o art. 3º, II e IV, da Lei 9.882/1999, inepta. 2. A petição inicial de ADPF inepta há de ser indeferida somente após o relator ‘conceder à parte oportunidade para, se possível, corrigir o vício’ (CPC, arts. 139, IX, c/c arts. 317 e 321). 3. A Constituição é o parâmetro das ações de controle abstrato junto ao Supremo Tribunal Federal. Convenções e tratados internacionais de direitos humanos, quando não aprovados pelo quórum especial (CF, art. 5º, § 3º), são atos de natureza supralegal e infraconstitucional. Inadmissibilidade de controle de convencionalidade em ADPF. Doutrina. 4. ADPF é, por via de regra, meio inidôneo para debate de questões controvertidas derivadas de atos normativos secundários, sendo inadequado o seu manejo para apreciar inconstitucionalidade reflexa de atos meramente regulamentares. Precedentes. 5. Não cabe arguição de descumprimento de preceito fundamental para impugnação de decreto autônomo (CF, art. 84, VI, “a”) passível de exame em ação direta de inconstitucionalidade, por inobservância do princípio da subsidiariedade (art. 4º, § 1º, da Lei 9.882/1999). 6. O requerente não

ADPF 910 / DF

logrou demonstrar a existência de violações concretas aos preceitos fundamentais decorrentes de alterações promovidas nas normas contidas em decreto regulamentar, considerando que, do cotejo das alegações e informações constantes dos autos a respeito de cada dispositivo questionado, verifica-se a existência de justificativa técnica para as modificações questionadas. 7. Diante da ausência de parâmetros constitucionais a especificar os pormenores do funcionamento da política pública de controle de agrotóxicos, bem como de demonstração de concreta afronta à Lei de Agrotóxicos, compete ao Poder Executivo dar-lhe a regulamentação que, considerados os aspectos técnicos da matéria, mais se ajuste à proposta governamental eleita e a ser posta em prática, sendo sua implementação legítimo exercício de discricionariedade/opção administrativa. 8. Não cabe ao Poder Judiciário a definição acerca de quais medidas executivas são mais apropriadas, oportunas e convenientes para a tomada de decisão em matéria de política pública de controle de agrotóxicos, por ser matéria inserida na competência do Poder Executivo, a qual somente está sujeita à interferência judicial em estritas condições, para a verificação da exatidão do exercício da discricionariedade executiva perante a constitucionalidade das medidas tomadas. — Parecer pela abertura de prazo para aditamento da inicial, pelo não conhecimento da arguição e, no mérito, pela improcedência do pedido”.

É o relatório, cuja cópia deverá ser encaminhada aos Ministros do Supremo Tribunal Federal (art. 9º da Lei n. 9.868/1999 c/c inc. I do art. 87 do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal).

18/10/2022

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 910
DISTRITO FEDERAL**

VOTO

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (Relatora):

1. A presente arguição de descumprimento de preceito fundamental tem como objeto normas pelas quais foram implementadas alterações no Decreto n. 4.074/2002 pelo Decreto presidencial n. 10.833/2021.

O Decreto n. 4.074/2002 regulamenta a Lei n. 7.802/1989. Nela se 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.

O arguente pede a declaração de inconstitucionalidade dos incs. III, X e XV do art. 2º, do art. 3º, do inc. IV do art. 6º, do § 14 do art. 10, do art. 10-E, do art. 12-C, do art. 15, do § 2º do art. 31, do art. 41, do *caput* e dos §§ 2º e 3º do art. 69 e do § 8º do art. 86 do Decreto n. 4.074/2002, alterado pelo Decreto n. 10.833/2021.

Apesar do equívoco material do arguente ao indicar, na petição inicial, aqueles dispositivos como sendo do Decreto n. 10.833/2021, não há dúvida de que os dispositivos compõem o Decreto n. 4.074/2002 e o autor contesta as modificações realizadas naqueles preceitos pelo Decreto n. 10.833/2021.

Assim, estando claro o pedido formulado, não há razão para intimar o arguente para corrigir a petição, como sugere a Procuradoria-Geral da República em seu parecer.

ADPF 910 / DF

2. Tem-se nos dispositivos questionados:

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

III – (revogado pelo Decreto n. 10.833/2021); (...)

X - monitorar e fiscalizar a qualidade de agrotóxicos, seus componentes e afins quanto às características do produto registrado; (...)

XV - dar publicidade ao resumo dos pedidos e das concessões de registro; e (...)

Art. 3º Cabe ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e ao Ministério da Saúde, no âmbito de suas competências, monitorar os resíduos de agrotóxicos e afins em produtos de origem vegetal e animal. (...)

Art. 6º Cabe ao Ministério da Saúde: (...)

IV - definir os critérios técnicos para a avaliação de agrotóxicos, seus componentes e afins destinados ao uso em ambientes urbanos e industriais; (...)

Art. 10. Para obter o registro ou a reavaliação de registro de produtos técnicos, pré-misturas, agrotóxicos e afins, o interessado deve apresentar, em prazo não superior a cinco dias úteis, a contar da data da primeira protocolização do pedido, a cada um dos órgãos responsáveis pelos setores de agricultura, saúde e meio ambiente, requerimento em duas vias, conforme Anexo II, acompanhado dos respectivos relatórios e de dados e informações exigidos, por aqueles órgãos, em normas complementares. (...)

§ 14. Os estudos de eficiência e praticabilidade constantes dos itens 18.1 e 21.1 do Anexo II, relacionados respectivamente a produtos formulados e produtos formulados com base em produto técnico equivalente, não serão exigidos dos produtos que, comparados a produtos formulados já registrados, apresentarem todas as características a seguir:

I – mesmo ingrediente ativo; e

II - mesmas indicações de uso (culturas e doses) e modalidades de emprego já registradas. (...)

ADPF 910 / DF

Art. 10-E. Para fins de classificação toxicológica e de comunicação do perigo à saúde na rotulagem de agrotóxicos, pré-misturas e afins, serão observadas as diretrizes do GHS ou do sistema que vier a substituí-lo. (...)

Art. 12-C. O órgão federal de agricultura estabelecerá regulamento específico sobre a priorização de agrotóxicos e afins com finalidades agrícolas, por motivos fitossanitários ou com o objetivo de promover a competitividade, a fabricação e a formulação nacional.

Parágrafo único. Os pleitos de registro de agrotóxicos e afins selecionados serão publicados pelo órgão registrante e terão a tramitação de seus processos priorizada nos órgãos federais de saúde e de meio ambiente. (...)

Art. 15. Os prazos estabelecidos para a decisão final nos processos de registro de produtos técnicos, pré-misturas, agrotóxicos e afins considerarão os critérios de complexidade técnica e as priorizações estabelecidas pelos órgãos federais competentes.

§ 1º A aplicação dos critérios a que se refere o caput determinará o enquadramento do pleito submetido à avaliação nas seguintes categorias de precedência:

I - prioritária; ou

II - ordinária.

§ 2º O prazo para a conclusão da avaliação dos processos de registro a que se refere o caput será para:

I - a categoria prioritária, de até:

a) doze meses para os casos de novos produtos técnicos, contados da data da publicação da priorização;

b) seis meses para os casos de produtos técnicos equivalentes, contados da data da publicação da priorização;

c) seis meses para os casos de produtos formulados, contados da data do registro dos respectivos produtos técnicos; e

d) seis meses para os casos de produtos formulados cujo produto técnico já esteja registrado, contados da data da publicação da lista de prioridade; e

II - a categoria ordinária, de até:

a) trinta e seis meses para o caso de novo produto técnico, contados da data do protocolo do pedido;

ADPF 910 / DF

b) vinte e quatro meses para os casos de produtos técnicos equivalentes, contados da data do protocolo do pedido;

c) vinte e quatro meses para os casos de produtos formulados cujo produto técnico já esteja registrado, contados da data do protocolo do produto formulado;

d) vinte e quatro meses para os casos de produtos formulados, cujo produto técnico não esteja registrado, contados da data do registro do produto técnico;

e) doze meses para os casos de novos produtos formulados, contados da data do registro dos respectivos novos produtos técnicos;

f) doze meses para as alterações de registro do produto técnico, contados da data do protocolo do pedido; e

g) doze meses para as alterações de registro de produto formulado, contados da data do protocolo do pedido.

§ 3º Os pleitos de registro de produtos formulados da categoria prioritária serão selecionados e publicados pelo órgão registrante e terão a tramitação de seus processos priorizada nos órgãos federais de agricultura, saúde e de meio ambiente.

§ 4º Será priorizado automaticamente um produto técnico por ingrediente ativo para cada produto formulado que conste da lista de prioridade.

§ 5º Para o cumprimento do disposto no § 4º, o requerente deverá indicar os produtos técnicos utilizados nos estudos do produto formulado.

§ 6º Os prazos para avaliação de pré-misturas corresponderão aos prazos atribuídos aos produtos formulados.

§ 7º O disposto na alínea "e" do inciso II do § 2º aplica-se aos novos produtos formulados protocolados no prazo de até três meses, contado da data do protocolo do pedido do novo produto técnico.

§ 8º Quando houver solicitação, pelos órgãos federais competentes, de esclarecimentos, de dados complementares ou de estudos, a contagem dos prazos de que trata o § 2º será suspensa até que essa solicitação seja atendida.

§ 9º O não atendimento às solicitações de que trata o § 8º no prazo de trinta dias, contado da data de recebimento da notificação, implicará o arquivamento do processo e o indeferimento do pleito pelo

ADPF 910 / DF

órgão federal responsável do registro.

§ 10. Na hipótese prevista no § 9º, o órgão solicitante poderá conceder prazo adicional ao requerente, desde que este apresente justificativa técnica considerada procedente.

§ 11. O órgão que estabelecer restrição ao pleito do registrante deverá comunicá-la aos demais órgãos federais envolvidos.

§ 12. O órgão federal registrante disporá do prazo de trinta dias, contado da data de disponibilização dos resultados das avaliações dos órgãos federais envolvidos para conceder ou indeferir a solicitação do requerente'. (...)

Art. 31. É proibido o registro de agrotóxicos, seus componentes e afins: (...)

§ 2º Os critérios referentes aos procedimentos, aos estudos e às evidências suficientes de que tratam os incisos III a VIII do caput devem ser definidos em norma do órgão federal de saúde. (...)

Art. 41. As empresas titulares de registro fornecerão aos órgãos federais competentes, anualmente, até 31 de janeiro de cada ano, dados relativos a:

I - estoques, produção nacional, importação, exportação, vendas internas detalhadas, devolução e perdas dos produtos agrotóxicos e afins registrados; e

II - empresas envolvidas na cadeia de produção e comercialização com que tiver relações comerciais e jurídicas, inclusive o seu CNPJ, tais como produtoras, formuladoras, importadoras, exportadoras e revendedoras.

§ 1º Os órgãos federais de saúde e de agricultura terão acesso aos dados entregues ao órgão de meio ambiente referentes às quantidades de agrotóxicos, seus componentes e afins importados, exportados, produzidos, formulados e comercializados.

§ 2º As empresas titulares de registro deverão apresentar os quantitativos mensais relativos aos dados de que tratam os incisos I e II do caput, em conformidade com o Relatório do Anexo VII. (...)

Art. 69. Sem prejuízo do controle e da fiscalização, a cargo do Poder Público, todo estabelecimento destinado à produção e importação de agrotóxicos, seus componentes e afins deverá dispor de unidade de controle de qualidade próprio, com a finalidade de verificar

ADPF 910 / DF

a qualidade do processo produtivo, das matérias-primas e substâncias empregadas, quando couber, e dos produtos finais. (...)

§ 2º Os titulares de registro de agrotóxicos, seus componentes e afins que contenham impurezas relevantes do ponto de vista toxicológico ou ambiental deverão guardar os laudos de análise do teor de impurezas, conforme estabelecido na concessão do registro.

§ 3º Norma complementar editada conjuntamente pelos órgãos de agricultura, de saúde e de meio ambiente disporá sobre o cumprimento do disposto neste artigo. (...)

Art. 86. Sem prejuízo das responsabilidades civil e penal cabíveis, a infração de disposições legais acarretará, isolada ou cumulativamente, independentemente da medida cautelar de interdição de estabelecimento, a apreensão do produto ou alimentos contaminados e a aplicação das sanções previstas no art. 17 da Lei nº 7.802, de 1989. (...)

§ 8º A destruição ou a inutilização de vegetais, parte de vegetais e alimentos será determinada pela autoridade sanitária competente quando forem identificados resíduos acima dos níveis permitidos ou aplicação de agrotóxicos e afins de uso não autorizado, sempre que estes oferecerem risco dietético inaceitável, conforme critérios definidos em norma complementar”.

Não conhecimento da arguição no ponto relativo ao inc. IV do art. 6º e ao art. 41 do Decreto n. 4.074/2002, alterado pelo Decreto n. 10.833/2021

3. Entre os dispositivos impugnados na presente arguição de descumprimento de preceito fundamental estão o inc. IV do art. 6º e o art. 41 do Decreto n. 4.074/2002, alterado pelo Decreto n. 10.833/2002, nos quais se tem:

“Art. 6º Cabe ao Ministério da Saúde: (...)

IV - definir os critérios técnicos para a avaliação de agrotóxicos, seus componentes e afins destinados ao uso em ambientes urbanos e industriais; (...)”

“Art. 41. As empresas titulares de registro fornecerão aos órgãos federais competentes, anualmente, até 31 de janeiro de cada

ADPF 910 / DF

ano, dados relativos a:

I - estoques, produção nacional, importação, exportação, vendas internas detalhadas, devolução e perdas dos produtos agrotóxicos e afins registrados; e

II - empresas envolvidas na cadeia de produção e comercialização com que tiver relações comerciais e jurídicas, inclusive o seu CNPJ, tais como produtoras, formuladoras, importadoras, exportadoras e revendedoras.

§ 1º Os órgãos federais de saúde e de agricultura terão acesso aos dados entregues ao órgão de meio ambiente referentes às quantidades de agrotóxicos, seus componentes e afins importados, exportados, produzidos, formulados e comercializados.

§ 2º As empresas titulares de registro deverão apresentar os quantitativos mensais relativos aos dados de que tratam os incisos I e II do caput, em conformidade com o Relatório do Anexo VII. (...)"

O inc. IV do art. 6º veicula atribuição do Ministério da Saúde para definir os critérios técnicos de avaliação de agrotóxicos destinados a utilização em ambientes urbanos e industriais. E o art. 41 versa sobre os prazos para que empresas forneçam aos órgãos públicos dados referentes a agrotóxicos comercializados.

Quanto a esses dispositivos, entretanto, o arguente não desenvolveu alguma fundamentação jurídica voltada especificamente a questionar ou a oferecer dados referentes à validade ou não desses preceitos e a embasar o pedido de declaração de inconstitucionalidade.

Tem-se, no art. 3o. da Lei n. 9282/1999, que a petição inicial da arguição de descumprimento de preceito fundamental deverá conter: *"I - a indicação do preceito fundamental que se considera violado; II - a indicação do ato questionado; III - a prova da violação do preceito fundamental; IV - o pedido, com suas especificações; V - se for o caso, a comprovação da existência de controvérsia judicial relevante sobre a aplicação do preceito fundamental que se considera violado..."*.

ADPF 910 / DF

Na espécie, a arguente não cuidou de cumprir os ditames daquela norma, não oferecendo fundamentação nem comprovação da violação do preceito fundamental afirmado apenas genericamente.

Assim, nos termos da legislação vigente e da jurisprudência consolidada sobre a matéria, a ação não pode ser conhecida nessa parte.

Nesse sentido, por exemplo, o seguinte julgado:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. INEPCIA DA INICIAL. - É NECESSARIO, EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE, QUE VENHAM EXPOSTOS OS FUNDAMENTOS JURIDICOS DO PEDIDO COM RELAÇÃO AS NORMAS IMPUGNADAS, NÃO SENDO DE ADMITIR-SE ALEGAÇÃO GENERICA DE INCONSTITUCIONALIDADE SEM QUALQUER DEMONSTRAÇÃO RAZOAVEL, NEM ATAQUE A QUASE DUAS DEZENAS DE MEDIDAS PROVISORIAS EM SUA TOTALIDADE COM ALEGAÇÕES POR AMOSTRAGEM. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE QUE NÃO SE CONHECE” (Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 259/DF, Relator o Ministro Moreira Alves, DJ 19.2.1993).

Deve ser anotado que o arguente, embora tenha contestado, em suas razões, a supressão da atribuição do Ministério da Saúde para a concessão de registro de agrotóxicos e afins destinados a ambientes domiciliares, ao tratamento de água e a campanhas de saúde pública, não formulou pedido de declaração de inconstitucionalidade do dispositivo que veicula a matéria, é dizer, o inc. V do art. 6º do Decreto n. 4.074/2002.

Assim, não conheço da ação quanto ao inc. IV do art. 6º e ao art. 41 do Decreto n. 4.074/2002, alterado pelo Decreto n. 10.833/2021, devendo a arguição ter prosseguimento em relação aos demais dispositivos questionados.

ADPF 910 / DF

Proposta de conversão do exame de cautelar em julgamento de mérito

4. A ação está instruída com as informações dos órgãos dos quais exarados o ato impugnado e com manifestações da Advocacia-Geral da União e da Procuradoria-Geral da República. Assim, em atendimento ao princípio constitucional da duração razoável do processo, na esteira da jurisprudência acolhida sobre o tema neste Supremo Tribunal, proponho a conversão do exame do requerimento de medida cautelar em julgamento de mérito. Como precedentes, por exemplo:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ESTADUAL 8.939/2009 DO ESTADO DA PARAÍBA. FERIADO ESTADUAL AOS BANCÁRIOS E ECONOMIÁRIOS. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA ISONOMIA. DESVIO DE FINALIDADE. INSTITUIÇÃO DE DESCANSO REMUNERADO A CATEGORIA ESPECÍFICA, SOB O PRETEXTO DE INSTITUIÇÃO DE FERIADO. OFENSA AO ART. 22, I, DA CF. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE DIREITO DO TRABALHO. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL E FORMAL RECONHECIDA. 1. Proposta de conversão de referendo de medida cautelar em julgamento definitivo de mérito, considerando a não complexidade da questão de direito em discussão e a instrução dos autos, nos termos do art. 12 da Lei 9.868/1999. 2. Instituição de “feriado” somente a bancários e economiários, sem discrimen razoável, configura ofensa ao princípio constitucional da isonomia. Inconstitucionalidade material reconhecida. 3. Lei estadual que, a pretexto de instituir feriado, concede benefício de descanso remunerado à categoria dos bancários e economiários incorre em desvio de finalidade e viola a competência privativa da União para legislar sobre direito do trabalho. Inconstitucionalidade formal reconhecida. 4. Ação direta conhecida e julgada procedente” (Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.566/PB, Relator o Ministro Alexandre de Moraes, DJe 9.11.2018).

ADPF 910 / DF

Legitimidade ativa do autor

5. O Partido dos Trabalhadores – PT é constitucionalmente legitimado para o ajuizamento da presente arguição de descumprimento de preceito fundamental (inc. VIII do art. 103 da Constituição da República e inc. I do art. 2º da Lei n. 9.882/1999).

Este Supremo Tribunal consolidou jurisprudência no sentido de que partido político com representação no Congresso Nacional é legitimado para a propositura de ações do controle abstrato de constitucionalidade, dispensando-se análise e conclusão sobre o nexo de pertinência temática entre as finalidades estatutárias e o pedido (ADI n. 1.096/MC, Relator o Ministro Celso de Mello, DJ 22.9.1995, e ADI n. 1.963, Relator o Ministro Maurício Corrêa, DJ 7.5.1999).

Cabimento da arguição de descumprimento de preceito fundamental

6. Quanto ao cabimento da arguição de descumprimento de preceito fundamental, no art. 1º da Lei n. 9.882/1999 se dispõe:

“Art. 1º A arguição prevista no § 1º do art. 102 da Constituição Federal será proposta perante o Supremo Tribunal Federal, e terá por objeto evitar ou reparar lesão a preceito fundamental, resultante de ato do Poder Público.

Parágrafo único. Caberá também arguição de descumprimento de preceito fundamental:

I - quando for relevante o fundamento da controvérsia constitucional sobre lei ou ato normativo federal, estadual ou municipal, incluídos os anteriores à Constituição”.

Na presente arguição são impugnadas normas do Decreto n. 4.074/2002, alteradas pelo Decreto n. 10.833/2022, pelas quais se regulamenta a lei de fiscalização de agrotóxicos, seus componentes e afins.

ADPF 910 / DF

O arguente sustenta que as novas regras do Decreto n. 4.074/2002 contrariam os princípios da dignidade da pessoa humana, da prevenção e da precaução, da vedação ao retrocesso ambiental, do desenvolvimento sustentável, assim como os direitos fundamentais à vida, ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e de acesso à informação.

7. A relevância jurídica das alegações postas sobre as normas apontadas como inconstitucionais e editadas pelo Chefe do Poder Executivo federal impõe a necessidade de examiná-las à luz dos princípios constitucionais.

O Decreto n. 10.833/2022, editado pelo Presidente da República, pelo qual modificado o Decreto n. 4.074/2002, é ato normativo dotado de abstração, generalidade e impessoalidade, sujeitando-se ao controle abstrato de constitucionalidade. Assim caracterizado, eventual ofensa a preceitos fundamentais pode consubstanciar contrariedade direta à Constituição da República.

Na espécie, o exame de constitucionalidade das normas impugnadas prescinde da análise de normas legais. A análise de compatibilidade com as normas constitucionais é direta e imediata. Neste sentido anota Clèmerson Merlin Clève:

“(...) o regulamento pode ofender a Constituição não apenas na hipótese de edição de normativa autônoma, mas também quando o exercente da atribuição regulamentar atue inobservando os princípios da reserva legal, da supremacia da lei e, mesmo, o da separação dos poderes. É incompreensível que o maior grupo de normas existente num Estado caracterizado como social e interventor fique a salvo do contraste vantajoso operado por via de fiscalização abstrata” (A fiscalização abstrata da constitucionalidade no Direito brasileiro. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000, p. 211-212).

A interpretação da normas vigentes, em especial o § 1º do art. 4º da Lei n. 9.882/1999, conduz ao entendimento de ser inadmissível arguição

ADPF 910 / DF

de descumprimento de preceito fundamental quando há outro meio eficaz de sanar a lesividade afirmada.

O princípio da subsidiariedade rege a instauração do processo objetivo de arguição de descumprimento de preceito fundamental, condicionando seu ajuizamento à ausência de outro meio processual apto a sanar de forma eficaz a situação de lesividade indicada pelo autor.

Este Supremo Tribunal Federal assentou que *“a subsidiariedade da arguição é condicionada pelo meio eficaz de sanar a lesão, compreendido no contexto da ordem constitucional global como aquele apto a solver a controvérsia constitucional relevante de forma ampla, geral e imediata”* (Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 554 AgR, Relator o Ministro Luiz Fux, DJe de 9.3.2020).

Observa o Ministro Gilmar Mendes que *“a existência de processos ordinários e recursos extraordinários não deve excluir, a priori, a utilização da arguição de descumprimento de preceito fundamental, em virtude da feição marcadamente objetiva dessa ação”* (Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 33, Relator o Ministro Gilmar Mendes, DJ de 27.10.2006).

No julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 99, anotou o Ministro Ricardo Lewandowski que

“(...) a ação de descumprimento de preceito fundamental (ADPF) constitui via estreita, ação especial, somente admissível se atendidos determinados pressupostos estabelecidos na lei de regência. Dentre esses pressupostos destaca-se o princípio da subsidiariedade, segundo o qual não deve ser permitida a utilização da ADPF quando houver outro meio eficaz de sanar a lesividade (art. 5º, § 1º, Lei 9.882/99).

Conforme entendimento desta Corte sobre o tema, embora, em princípio, deva-se ter em mente, para efeito de aferição da subsidiariedade, os demais processos objetivos previstos no

ADPF 910 / DF

ordenamento jurídico, a exigência refere-se, precisamente, à inexistência de outro meio capaz de oferecer provimento judicial com eficácia ampla, irrestrita e imediata no caso concreto.

É o que se depreende da leitura de trecho do voto do Relator na ADPF 33-MC, Ministro Gilmar Mendes:

'Assim, tendo em vista o caráter acentuadamente objetivo da arguição de descumprimento, o juízo de subsidiariedade há de ter em vista, especialmente, os demais processos objetivos já consolidados no sistema constitucional. Nesse caso, cabível a ação direta de inconstitucionalidade ou de constitucionalidade, não será admissível a arguição de descumprimento. Em sentido contrário, não sendo admitida a utilização de ações diretas de constitucionalidade ou inconstitucionalidade – isto é, não se verificando a existência de meio apto para solver a controvérsia constitucional relevante de forma ampla, geral e imediata –, há de se entender possível a utilização da arguição de descumprimento de preceito fundamental. (...)

É que as ações originárias e o próprio recurso extraordinário não parecem, as mais das vezes, capazes de resolver a controvérsia constitucional de forma geral, definitiva e imediata.' (sem grifos no original).

Bem examinados aos autos, entendo ser possível, no caso concreto, ao menos em tese, a obtenção do provimento pretendido de forma ampla, geral e imediata, pela utilização de outras medidas processuais. Essa circunstância, por si só, é suficiente para afastar a via utilizada (...)" (decisão monocrática, DJ 22.3.2007).

No caso em análise, comprovada a inadequação ou ineficácia de outra ação, especialmente em sede de controle abstrato de constitucionalidade, para a impugnação das alterações ao Decreto n. 4.074/2002, tem-se por atendido o princípio da subsidiariedade. Anote-se ter sido demonstrado ser relevante a controvérsia constitucional sobre o ato normativo.

Cabível, portanto, a presente arguição de descumprimento de preceito fundamental.

Contexto normativo

ADPF 910 / DF

8. 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 são disciplinados na Lei n. 7.802/1989.

Pelo disposto no art. 2º da Lei n. 7.802/1989, agrotóxicos são *“os produtos e os agentes de processos físicos, químicos ou biológicos, destinados ao uso nos setores de produção, no armazenamento e beneficiamento de produtos agrícolas, nas pastagens, na proteção de florestas, nativas ou implantadas, e de outros ecossistemas e também de ambientes urbanos, hídricos e industriais, cuja finalidade seja alterar a composição da flora ou da fauna, a fim de preservá-las da ação danosa de seres vivos considerados nocivos, e substâncias e produtos empregados como desfolhantes, dessecantes, estimuladores e inibidores de crescimento”*.

Naquele diploma se estabelece que *“os agrotóxicos, seus componentes e afins, de acordo com definição do art. 2º desta Lei, só poderão ser produzidos, exportados, importados, comercializados e utilizados, se previamente registrados em órgão federal, de acordo com as diretrizes e exigências dos órgãos federais responsáveis pelos setores da saúde, do meio ambiente e da agricultura”*.

Na Lei n. 7.802/1989 se proíbe o registro de agrotóxicos, componentes e afins: *“a) para os quais o Brasil não disponha de métodos para desativação de seus componentes, de modo a impedir que os seus resíduos remanescentes provoquem riscos ao meio ambiente e à saúde pública; b) para os quais não haja antídoto ou tratamento eficaz no Brasil; c) que revelem características teratogênicas, carcinogênicas ou mutagênicas, de acordo com os resultados atualizados de experiências da comunidade científica; d) que provoquem distúrbios hormonais, danos ao aparelho reprodutor, de acordo com procedimentos e experiências atualizadas na comunidade científica; e) que se*

ADPF 910 / DF

revelem mais perigosos para o homem do que os testes de laboratório, com animais, tenham podido demonstrar, segundo critérios técnicos e científicos atualizados; f) cujas características causem danos ao meio ambiente” (§ 6º do art. 3º).

Naquela Lei se prevê a possibilidade de cancelamento e impugnação de registro de agrotóxicos por entidades interessadas e sobre requisitos de embalagem, rotulagem e propaganda desses produtos.

A venda de agrotóxicos é condicionada à apresentação de receituário próprio, prescrito por profissional legalmente habilitado (art. 13). São também fixadas penalidades administrativas, sem prejuízo das responsabilidades civil e penal, por infração às obrigações postas no diploma legal.

Pelo disposto no art. 9º da Lei n. 7.802/1989, cabe à União *“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, a exportação e a importação”*.

Aos Estados e Distrito Federal compete *“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”* (art. 10).

Aos Municípios cumpre *“legislar supletivamente sobre o uso e o armazenamento dos agrotóxicos, seus componentes e afins”* (art. 11).

9. O Decreto n. 4.074/2002, alterado pelo Decreto n. 10.833/2021, regulamenta a Lei n. 7.802/1989.

No ato normativo se dispõe sobre as atribuições de órgãos de

ADPF 910 / DF

controle de agrotóxicos (Ministérios da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Saúde e Meio Ambiente), o procedimento de registro, os critérios para embalagem, fracionamento e rotulagem, a propaganda, o armazenamento, o transporte, o controle de qualidade, a inspeção e a fiscalização de agrotóxicos, prevendo-se infrações e sanções administrativas.

Considerações sobre agrotóxicos

10. A Subcomissão Especial sobre o Uso dos Agrotóxicos e suas Consequências à Saúde, instalada na Câmara dos Deputados em maio de 2011 com o objetivo de avaliar os processos de controle e uso de agrotóxicos e suas repercussões na saúde pública, realizou reuniões, audiências públicas, auscultas técnicas, atividades externas e elaborou relatório no qual registrou que *“o Brasil ocupa a primeira posição no valor despendido, com a aquisição de substâncias agrotóxicas em todo o mundo. O volume consumido no nosso país colocou o Brasil como sendo a nação que mais consome agrotóxicos no mundo, o que traz muitas preocupações à nossa população”*. Anotou-se que *“o aumento do consumo é superior ao aumento da produção agrícola, ampliando ainda mais as preocupações quanto ao tema”* (doc. 5). Consta o seguinte trecho do documento:

“Muitas das falhas ocorrem pela não observância das normas por parte das indústrias produtoras de agrotóxicos, pelos importadores, pelos comerciantes e por quem aplica tais substâncias nas plantas, nos solos, nos mananciais de água e no ar. (...)”

As deficiências existentes no sistema de fiscalização e controle estatal incidentes, tanto na fase de registro, quanto na fase de comercialização e uso dos agrotóxicos, foram temas recorrentes nos debates promovidos pela Subcomissão. A Anvisa, o Ibama, o Ministério da Agricultura, entre outros, alegaram, como sendo alguns dos óbices ao bom desempenho fiscalizatório do Poder Público, o pequeno número de técnicos direcionados por esses órgãos para essa importante atividade e a ausência de um processo de articulação permanente entre os órgãos públicos federais e estaduais para execução desta atividade, de maneira mais integrada e racional”.

ADPF 910 / DF

O Relatório Nacional de Vigilância em Saúde de Populações Expostas a Agrotóxicos de 2018, da Secretaria de Vigilância em Saúde do Ministério da Saúde, anotou que a exposição a agrotóxicos pode causar intoxicação leve, moderada ou grave, a depender da quantidade absorvida, o tempo de contato, a toxicidade do produto e a velocidade do atendimento médico. São diversas as consequências à saúde: *“alergias; distúrbios gastrintestinais, respiratórios, endócrinos, reprodutivos e neurológicos; neoplasias; mortes acidentais; suicídios; entre outros (WORLD HEALTH ORGANIZATION, 2010). Os grupos mais suscetíveis a esses efeitos são: trabalhadores agrícolas, aplicadores de agrotóxicos, crianças, mulheres em idade reprodutiva, grávidas e lactantes, idosos e indivíduos com vulnerabilidade biológica e genética (UNITED STATES, 2013; SANBORN et al., 2002)”¹.*

Aquele estudo apontou o risco de intoxicação de mulheres camponesas, *“seja por meio de fontes de exposição de origem ocupacional ou doméstica, ou ambas, além da exposição ambiental. Muitas vezes, as mulheres estão envolvidas em atividades de plantio e colheita ou mesmo na pulverização manual, além da lavagem dos equipamentos e das roupas utilizadas no processo de pulverização (LUNA, 2016; GREGOLIS; PINTO; PERES, 2012; PERES et al., 2004)”*.

Demonstrou-se que, pelo Sistema de Agrotóxicos Fitossanitários do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – Mapa, entre 2007 e 2014, a quantidade de agrotóxicos comercializados no Brasil passou de aproximadamente 623.353.689 para 1.552.998.056 quilogramas (aumento de 149,14%). No período de 2007 a 2015, foram notificados 84.206 casos de intoxicações por agrotóxicos, mas *“a subnotificação ainda é expressiva no Brasil e no mundo, em especial nos casos de intoxicação crônica, o que dificulta o dimensionamento do problema no País, além de invisibilizar os custos desses atendimentos para o SUS, já que podem haver manifestações clínicas diversas (WORLD HEALTH ORGANIZATION, 1990; PARANÁ, 2013b)”*.

1 Disponível

em:

https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/relatorio_nacional_vigilancia_populacoes_expostas_agrotoxicos.pdf. Acesso em: 10.2.2022.

ADPF 910 / DF

O Instituto Nacional do Câncer – Inca adverte que pesquisas têm demonstrado o potencial desenvolvimento de câncer associado aos agrotóxicos e recomenda maior precaução no emprego desses produtos².

De acordo com a Associação Brasileira de Saúde Coletiva – Abrasco, no estudo “Agronegócio e pandemia no Brasil”, entre 2019 e 2020 foram liberados 997 novos agrotóxicos, número expressivo se comparado com os 815 registrados no tempo compreendido entre 2010 e 2015³. A entidade alerta que *“os agrotóxicos podem influenciar o complexo sistema imunológico por meio de muitas vias diferentes”* (imunotoxicidade), sendo *“evidente que distúrbios metabólicos, incluindo obesidade e o sistema imunológico sensibilizado por esses químicos, interagem e aumentam a vulnerabilidade aos efeitos da exposição à SARS-COV2”*.

A Human Rights Watch anota que *“muitos dos agrotóxicos usados no Brasil são altamente perigosos. Dos 10 agrotóxicos mais utilizados no Brasil em 2016, 9 são considerados agrotóxicos altamente perigosos pela ONG Pesticide Action Network International. Destes 10 agrotóxicos, 4 não estão autorizados para uso na Europa—o que indica quão perigosos muitos deles são segundo alguns padrões”*.

No relatório *“Você não quer mais respirar veneno” - As falhas do Brasil na proteção de comunidades rurais expostas à dispersão de agrotóxicos* (2018), aquele organismo internacional mostra os motivos da objetiva preocupação com as intoxicações geradas pela pulverização aérea de agrotóxicos. Depois de entrevistar setenta e três pessoas, em sete locais de zonas rurais das cinco regiões brasileiras, incluídas comunidades indígenas, quilombolas e escolas rurais, constatou que, *“em todos os sete locais visitados, as pessoas descreveram sintomas consistentes com a intoxicação*

2 Disponível em: <https://inca.gov.br/exposicao-no-trabalho-e-no-ambiente/agrotoxicos>. Acesso em: 10.2.2022.

3 Disponível em: <https://apublica.org/wp-content/uploads/2021/05/agronegocio-abrasco-ipen.pdf>. Acesso em: 10.2.2022.

ADPF 910 / DF

aguda por agrotóxicos após verem agrotóxicos serem utilizados nas proximidades, ou sentirem o cheiro de agrotóxicos aplicados recentemente em plantações próximas. Os sintomas incluem vômito, náusea, dor de cabeça e tontura. Elas frequentemente descreveram terem tido esses sintomas em várias ocasiões, não apenas uma única vez, coincidindo com os períodos de pulverização nas plantações próximas”⁴.

O Programa de Análise de Resíduos de Agrotóxicos em Alimentos – Para, coordenado pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária – Anvisa, analisou 4.616 amostras de 14 alimentos de origem vegetal representativos da dieta da população brasileira (abacaxi, alface, alho, arroz, batata-doce, beterraba, cenoura, chuchu, goiaba, laranja, manga, pimentão, tomate e uva) coletados em estabelecimentos varejistas de setenta e sete municípios no período de 2017 a 2018.

Foram constatadas 1.072 amostras insatisfatórias quanto ao limite máximo de resíduos, o que corresponde a 23% do escopo da pesquisa⁵.

O impacto negativo do uso desmedido de agrotóxicos, somado à necessidade de se assegurarem padrões de produção e consumo sustentáveis, fez com que uma das metas da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável no Brasil fosse de, até 2020, *“alcançar o manejo ambientalmente adequado dos produtos químicos e de todos os resíduos, ao longo de todo o ciclo de vida destes, de acordo com os marcos internacionalmente acordados, e redução significativa da liberação destes para o ar, a água e o solo, para minimizar seus impactos negativos sobre a saúde humana e o meio ambiente”*⁶.

4 Disponível em: https://www.hrw.org/sites/default/files/report_pdf/brazil0718port_insert_lowres_webspreads.pdf. Acesso em: 10.2.2022.

5 Disponível em: <https://www.gov.br/anvisa/pt-br/assuntos/agrotoxicos/programa-de-analise-de-residuos-em-alimentos/arquivos/3770json-file-1>. Acesso em: 10.2.2022.

6 Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/12>. Acesso em: 9.2.2022.

ADPF 910 / DF

Direito ao meio ambiente equilibrado e dos direitos à vida e saúde

11. O direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado está previsto no art. 225 da Constituição da República:

“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”.

Pela primeira vez no no constitucionalismo pátrio, a Constituição da República de 1988 dispôs de capítulo dedicado, expressamente, ao meio ambiente. Nele se dispõe sobre os princípios da responsabilidade e da solidariedade intergeracional, pelos quais é garantido o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado não apenas à geração atual, mas também às futuras.

Pelo inc. V do § 1º do art. 225 da Constituição se dispõe caber ao Poder Público *“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”.*

A defesa do meio ambiente consubstancia princípio constitucional da ordem econômica, conformador do modelo que incorporou, como princípio, a livre iniciativa:

“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”.

A Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, aprovada na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e o Desenvolvimento realizada em 1992, reafirmou a

ADPF 910 / DF

Declaração de Estocolmo de 1972:

“Princípio 1

Os seres humanos estão no centro das preocupações com o desenvolvimento sustentável. Têm direito a uma vida saudável e produtiva, em harmonia com a natureza. (...)

Princípio 15

Com o fim de proteger o meio ambiente, o princípio da precaução deverá ser amplamente observado pelos Estados, de acordo com suas capacidades. Quando houver ameaça de danos graves ou irreversíveis, a ausência de certeza científica absoluta não será utilizada como razão para o adiamento de medidas economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental”.

A Política Nacional do Meio Ambiente é disciplinada na Lei n. 6.938, de 31.8.1981:

“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 socioeconômico, 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;

II - racionalização do uso do solo, do subsolo, da água e do ar;

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;

VI - incentivos ao estudo e à pesquisa de tecnologias orientadas para o uso racional e a proteção dos recursos ambientais;

VII - acompanhamento do estado da qualidade ambiental;

VIII - recuperação de áreas degradadas;

IX - proteção de áreas ameaçadas de degradação;

X - educação ambiental a todos os níveis do ensino, inclusive a

ADPF 910 / DF

educação da comunidade, objetivando capacitá-la para participação ativa na defesa do meio ambiente”.

Este Supremo Tribunal assentou que *“o direito à integridade do meio ambiente típico direito de terceira geração constitui prerrogativa jurídica de titularidade coletiva, refletindo, dentro do processo de afirmação dos direitos humanos, a expressão significativa de um poder atribuído, não ao indivíduo identificado em sua singularidade, mas, num sentido verdadeiramente mais abrangente, a própria coletividade social”* (Mandado de Segurança n. 22.164/SP, Plenário, Relator o Ministro Celso de Mello, DJ 17.11.1995).

No voto condutor do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.269/DF (Plenário, DJ 1º.2.2019), o Ministro Edson Fachin realçou que, *“no Brasil, a constitucionalização de uma ordem ambiental voltada ao dever estatal de proteção do meio ambiente, bem como seu deslocamento para o rol de direitos fundamentais, consagrou modelo de Estado que considera a proteção ambiental e o fenômeno do desenvolvimento ‘um objetivo comum, pressupondo a convergência de objetivos das políticas de desenvolvimento econômico, social e cultural e de proteção ambiental’* (FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. *Curso de Direito Ambiental Brasileiro*. 4. ed. São Paulo: Saraiva: 2003, p. 25)“.

Com fundamento nos princípios constitucionais do meio ambiente ecologicamente equilibrado, da proteção à saúde humana, do desenvolvimento sustentável e da equidade intergeracional, este Supremo Tribunal declarou válida proibição à importação de pneus usados ou remodelados (Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 101/DF, de minha relatoria, DJ 4.6.2012):

“(…) a) os elementos que compõem o pneus, dando-lhe durabilidade, é responsável pela demora na sua decomposição quando descartado em aterros; b) a dificuldade de seu armazenamento impele a sua queima, o que libera substâncias tóxicas e cancerígenas no ar; c) quando compactados inteiros, os pneus tendem a voltar à sua forma original e retornam à superfície, ocupando espaços que são escassos e

ADPF 910 / DF

de grande valia, em especial nas grandes cidades; d) pneus inservíveis e descartados a céu aberto são criadouros de insetos e outros transmissores de doenças; e) o alto índice calorífico dos pneus, interessante para as indústrias cimenteiras, quando queimados a céu aberto se tornam focos de incêndio difíceis de extinguir, podendo durar dias, meses e até anos; f) o Brasil produz pneus usados em quantitativo suficiente para abastecer as fábricas de remoldagem de pneus, do que decorre não faltar matéria-prima a impedir a atividade econômica”.

São, ainda, precedentes deste Supremo Tribunal sobre tutela do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, por exemplo:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUCIONAL E AMBIENTAL. FEDERALISMO E RESPEITO ÀS REGRAS DE DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIA LEGISLATIVA. IMPOSSIBILIDADE DE NORMA ESTADUAL AUTORIZAR EDIFICAÇÃO POR PARTICULARES EM ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE APP, COM FINALIDADE EXCLUSIVAMENTE RECREATIVA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL. 1. A competência legislativa concorrente cria o denominado condomínio legislativo entre a União e os Estados-Membros, cabendo à primeira a edição de normas gerais sobre as matérias elencadas no art. 24 da Constituição Federal; e aos segundos o exercício da competência complementar quando já existente norma geral a disciplinar determinada matéria (CF, art. 24, § 2º) e da competência legislativa plena (supletiva) quando inexistente norma federal a estabelecer normatização de caráter geral (CF, art. 24, § 3º). 2. Inconstitucionalidade formal de norma estadual que, de caráter pleno e geral, permite a edificação particular com finalidade unicamente recreativa em áreas de preservação permanente APP; apesar da existência de legislação federal regente da matéria (Código Florestal) em sentido contrário. 3. Inconstitucionalidade material presente em face do excesso e abuso estabelecidos pela legislação estadual ao relativizar a proteção constitucional ao meio ambiente

ADPF 910 / DF

ecologicamente equilibrado, cujo titular é a coletividade, em face do direito de lazer individual. Desproporcionalidade da legislação estadual impugnada.4. Ação direta julgada procedente (Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.988/TO, Relator o Ministro Alexandre de Moraes, DJ 5.10.2018)”.

“MEIO AMBIENTE - DIREITO À PRESERVAÇÃO DE SUA INTEGRIDADE (CF, ART. 225) - PRERROGATIVA QUALIFICADA POR SEU CARÁTER DE METAINDIVIDUALIDADE - DIREITO DE TERCEIRA GERAÇÃO (OU DE NOVÍSSIMA DIMENSÃO) QUE CONSAGRA O POSTULADO DA SOLIDARIEDADE - NECESSIDADE DE IMPEDIR QUE A TRANSGRESSÃO A ESSE DIREITO FAÇA IRROMPER, NO SEIO DA COLETIVIDADE, CONFLITOS INTERGENERACIONAIS - ESPAÇOS TERRITORIAIS ESPECIALMENTE PROTEGIDOS (CF, ART. 225, § 1º, III) - ALTERAÇÃO E SUPRESSÃO DO REGIME JURÍDICO A ELES PERTINENTE - MEDIDAS SUJEITAS AO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA RESERVA DE LEI - SUPRESSÃO DE VEGETAÇÃO EM ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE - POSSIBILIDADE DE A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, CUMPRIDAS AS EXIGÊNCIAS LEGAIS, AUTORIZAR, LICENCIAR OU PERMITIR OBRAS E/OU ATIVIDADES NOS ESPAÇOS TERRITORIAIS PROTEGIDOS, DESDE QUE RESPEITADA, QUANTO A ESTES, A INTEGRIDADE DOS ATRIBUTOS JUSTIFICADORES DO REGIME DE PROTEÇÃO ESPECIAL - RELAÇÕES ENTRE ECONOMIA (CF, ART. 3º, II, C/C O ART. 170, VI) E ECOLOGIA (CF, ART. 225) - COLISÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS - CRITÉRIOS DE SUPERAÇÃO DESSE ESTADO DE TENSÃO ENTRE VALORES CONSTITUCIONAIS RELEVANTES - OS DIREITOS BÁSICOS DA PESSOA HUMANA E AS SUCESSIVAS GERAÇÕES (FASES OU DIMENSÕES) DE DIREITOS (RTJ 164/158, 160-161) - A QUESTÃO DA PRECEDÊNCIA DO DIREITO À PRESERVAÇÃO DO MEIO AMBIENTE: UMA LIMITAÇÃO CONSTITUCIONAL EXPLÍCITA À ATIVIDADE

ADPF 910 / DF

ECONÔMICA (CF, ART. 170, VI) - DECISÃO NÃO REFERENDADA - CONSEQUENTE INDEFERIMENTO DO PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR. A PRESERVAÇÃO DA INTEGRIDADE DO MEIO AMBIENTE: EXPRESSÃO CONSTITUCIONAL DE UM DIREITO FUNDAMENTAL QUE ASSISTE À GENERALIDADE DAS PESSOAS. - *Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Trata-se de um típico direito de terceira geração (ou de novíssima dimensão), que assiste a todo o gênero humano (RTJ 158/205-206). Incumbe, ao Estado e à própria coletividade, a especial obrigação de defender e preservar, em benefício das presentes e futuras gerações, esse direito de titularidade coletiva e de caráter transindividual (RTJ 164/158-161). O adimplemento desse encargo, que é irrenunciável, representa a garantia de que não se instaurarão, no seio da coletividade, os graves conflitos intergeracionais marcados pelo desrespeito ao dever de solidariedade, que a todos se impõe, na proteção desse bem essencial de uso comum das pessoas em geral. Doutrina. A ATIVIDADE ECONÔMICA NÃO PODE SER EXERCIDA EM DESARMONIA COM OS PRINCÍPIOS DESTINADOS A TORNAR EFETIVA A PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE. - A incolumidade do meio ambiente não pode ser comprometida por interesses empresariais nem ficar dependente de motivações de índole meramente econômica, ainda mais se se tiver presente que a atividade econômica, considerada a disciplina constitucional que a rege, está subordinada, dentre outros princípios gerais, àquele que privilegia a "defesa do meio ambiente" (CF, art. 170, VI), que traduz conceito amplo e abrangente das noções de meio ambiente natural, de meio ambiente cultural, de meio ambiente artificial (espaço urbano) e de meio ambiente laboral. Doutrina. Os instrumentos jurídicos de caráter legal e de natureza constitucional objetivam viabilizar a tutela efetiva do meio ambiente, para que não se alterem as propriedades e os atributos que lhe são inerentes, o que provocaria inaceitável comprometimento da saúde, segurança, cultura, trabalho e bem-estar da população, além de causar graves danos ecológicos ao patrimônio ambiental, considerado este em seu aspecto físico ou natural. A QUESTÃO DO DESENVOLVIMENTO NACIONAL (CF, ART. 3º, II) E A*

ADPF 910 / DF

NECESSIDADE DE PRESERVAÇÃO DA INTEGRIDADE DO MEIO AMBIENTE (CF, ART. 225): O PRINCÍPIO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL COMO FATOR DE OBTENÇÃO DO JUSTO EQUILÍBRIO ENTRE AS EXIGÊNCIAS DA ECONOMIA E AS DA ECOLOGIA. - O princípio do desenvolvimento sustentável, além de impregnado de caráter eminentemente constitucional, encontra suporte legitimador em compromissos internacionais assumidos pelo Estado brasileiro e representa fator de obtenção do justo equilíbrio entre as exigências da economia e as da ecologia, subordinada, no entanto, a invocação desse postulado, quando ocorrente situação de conflito entre valores constitucionais relevantes, a uma condição inafastável, cuja observância não comprometa nem esvazie o conteúdo essencial de um dos mais significativos direitos fundamentais: o direito à preservação do meio ambiente, que traduz bem de uso comum da generalidade das pessoas, a ser resguardado em favor das presentes e futuras gerações. O ART. 4º DO CÓDIGO FLORESTAL E A MEDIDA PROVISÓRIA Nº 2.166-67/2001: UM AVANÇO EXPRESSIVO NA TUTELA DAS ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. - A Medida Provisória nº 2.166-67, de 24/08/2001, na parte em que introduziu significativas alterações no art. 4º do Código Florestal, longe de comprometer os valores constitucionais consagrados no art. 225 da Lei Fundamental, estabeleceu, ao contrário, mecanismos que permitem um real controle, pelo Estado, das atividades desenvolvidas no âmbito das áreas de preservação permanente, em ordem a impedir ações predatórias e lesivas ao patrimônio ambiental, cuja situação de maior vulnerabilidade reclama proteção mais intensa, agora propiciada, de modo adequado e compatível com o texto constitucional, pelo diploma normativo em questão. - Somente a alteração e a supressão do regime jurídico pertinente aos espaços territoriais especialmente protegidos qualificam-se, por efeito da cláusula inscrita no art. 225, § 1º, III, da Constituição, como matérias sujeitas ao princípio da reserva legal. - É lícito ao Poder Público - qualquer que seja a dimensão institucional em que se posicione na estrutura federativa (União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios) - autorizar, licenciar ou permitir a execução de obras e/ou a realização

ADPF 910 / DF

de serviços no âmbito dos espaços territoriais especialmente protegidos, desde que, além de observadas as restrições, limitações e exigências abstratamente estabelecidas em lei, não resulte comprometida a integridade dos atributos que justificaram, quanto a tais territórios, a instituição de regime jurídico de proteção especial (CF, art. 225, § 1º, III)” (Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade/DF, Relator o Ministro Celso de Mello, DJ 3.2.2006).

O princípio de proteção ao meio ambiente conjuga-se com os direitos fundamentais à vida e saúde. A alteração no equilíbrio do ecossistema e o prejuízo ao desenvolvimento sustentável afetam, diretamente, o ser humano, sua condição e mesmo sua constituição física, psicológica, social e emocional. No voto proferido na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.066/DF, a Ministra Rosa Weber assentou:

“(...) a cláusula constitucional geral da proteção à saúde constrange e ampara o legislador Federal, Estadual, Distrital e Municipal ao excluir previamente certos arranjos normativos, com ela incompatíveis, do leque de escolhas políticas possíveis, ao mesmo tempo em que cria uma esfera de legitimação para determinadas intervenções político-normativas que, democraticamente legitimadas, traduzem inferências autorizadas pelo preceito constitucional. (...) do arranjo constitucional pode ser inferida, ainda, a legitimidade do estabelecimento de proteções voltadas especialmente à saúde de grupos vulneráveis específicos, como crianças e adolescentes, idosos, povos indígenas e, mais diretamente relacionado ao caso em exame, trabalhadores de determinado setor industrial, expostos a agentes nocivos. Mais do que uma orientação, tais comandos encerram verdadeiro dever, endereçado aos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, de agir positivamente quanto à regulação da utilização, na indústria, de matérias-primas comprovadamente nocivas à saúde humana. A proteção da saúde, adequadamente considerada como norma principiológica, consiste em proposição objetiva, deontológica e teleológica” (DJ 7.3.2018).

O Brasil é signatário da Declaração Universal dos Direitos Humanos

ADPF 910 / DF

de 10.12.1948, em cujo art. 25 se prevê o direito de toda pessoa “a um nível de vida suficiente para lhe assegurar e à sua família a saúde e o bem-estar”.

Quarenta anos após a assinatura da Declaração Universal, o constituinte de 1988 erigiu a proteção à saúde como direito de todos, corolário do direito à vida digna:

“Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação”.

Na Constituição da República, a saúde também se faz presente no título sobre os direitos e as garantias fundamentais, no capítulo dos direitos sociais:

“Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”.

O direito à saúde abrange o bem-estar físico, mental e social, “e não consiste apenas na ausência de doença ou de enfermidade”, como posto no preâmbulo da Constituição da Organização Mundial da Saúde OMS.

Ingo Wolfgang Sarlet leciona que, “para além da vinculação com o direito à vida, o direito à saúde (aqui considerado num sentido amplo) encontra-se umbilicalmente atrelado à proteção da integridade física (corporal e psicológica) do ser humano, igualmente posições jurídicas de fundamentalidade indiscutível” (A Eficácia dos Direitos Fundamentais. 5. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005, p. 326).

Princípios da prevenção e da precaução

12. Os princípios da prevenção e da precaução abrigados nas normas

ADPF 910 / DF

constitucionais de proteção à saúde humana e de preservação do meio ambiente sustentável impõem cautela e prudência, como deveres inarredáveis dos entes estatais e mesmo da sociedade, na atuação positiva e negativa. Quanto aos entes e órgãos estatais, a observância daqueles predicados na regulação de atividades econômicas potencialmente lesivas a esses bens jurídicos é dever insuperável.

A atuação positiva consiste na adoção de providências específicas para promover a saúde humana e os meios para sua proteção, preservação e restauração, tanto quanto em relação à preservação do meio ambiente ecologicamente sustentável. A atuação negativa consiste em impedir, restringir, limitar providências ou práticas que possam ser adotadas em detrimento daqueles princípios fundamentais para a vida saudável das pessoas, dos animais, do meio ambiente, tudo a dignificar a existência humana.

O direito estendeu sua normatividade para além do princípio da prevenção, acolhendo o princípio da precaução. Paulo Affonso Leme Machado ensina que, *“em caso de certeza do dano ambiental este deve ser prevenido, como preconiza o princípio da prevenção. Em caso de dúvida ou incerteza, também se deve agir prevenindo. Essa é a grande inovação do princípio da precaução. A dúvida científica, expressa com argumentos razoáveis, não dispensa a prevenção”* (LEME MACHADO, Paulo Affonso. *Direito Ambiental Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 65).

O princípio da precaução vincula-se diretamente aos conceitos de necessidade de afastamento de perigo e de adoção de segurança dos procedimentos para garantia das gerações futuras, tornando-se efetiva a sustentabilidade ambiental das ações humanas. Esse princípio torna efetiva a busca constante de resguardo da saúde integral a ser buscada na existência humana, pela proteção do meio ambiente ou pela garantia das condições de respeito à saúde e integridade física, considerados o indivíduo e a sociedade. Na ordem mundial contemporânea, deve-se

ADPF 910 / DF

adotar como política pública o que se fizer necessário para antecipar-se aos riscos de danos que possam ser causados ao meio ambiente.

Sobre a aplicação do princípio da precaução neste Supremo Tribunal, confirmam-se os seguintes julgados:

“RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REPERCUSSÃO GERAL RECONHECIDA. CONSTITUCIONAL. PROCESSUAL PENAL. CRIME AMBIENTAL TRANSNACIONAL. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL. INTERESSE DA UNIÃO RECONHECIDO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO A QUE SE DÁ PROVIMENTO. 1. As florestas, a fauna e a flora restam protegidas, no ordenamento jurídico inaugurado pela Constituição de 1988, como poder-dever comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (art. 23, VII, da Constituição da República). 2. Deveras, a Carta Magna dispõe 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” (CF/88, art. 225, caput), incumbindo ao Poder Público “proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade” (CF/88, art. 225, § 1º, VII). 3. A competência de Justiça Estadual é residual, em confronto com a Justiça Federal, à luz da Constituição Federal e da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. 4. A competência da Justiça Federal aplica-se aos crimes ambientais que também se enquadrem nas hipóteses previstas na Constituição, a saber: (a) a conduta atentar contra bens, serviços ou interesses diretos e específicos da União ou de suas entidades autárquicas; (b) os delitos, previstos tanto no direito interno quanto em tratado ou convenção internacional, tiverem iniciada a execução no país, mas o resultado tenha ou devesse ter ocorrido no estrangeiro - ou na hipótese inversa; (c) tiverem sido cometidos a bordo de navios ou aeronaves; (d) houver grave violação de direitos humanos; ou ainda (e) guardarem conexão ou continência com outro crime de competência federal; ressalvada a competência da Justiça Militar e da

ADPF 910 / DF

Justiça Eleitoral, conforme previsão expressa da Constituição. 5. As violações ambientais mais graves recentemente testemunhadas no plano internacional e no Brasil, repercutem de modo devastador na esfera dos direitos humanos e fundamentais de comunidades inteiras. E as graves infrações ambientais podem constituir, a um só tempo, graves violações de direitos humanos, máxime se considerarmos que o núcleo material elementar da dignidade humana “é composto do mínimo existencial, locução que identifica o conjunto de bens e utilidades básicas para a subsistência física e indispensável ao desfrute da própria liberdade. Aquém daquele patamar, ainda quando haja sobrevivência, não há dignidade”. 6. A Ecologia, em suas várias vertentes, reconhece como diretriz principal a urgência no enfrentamento de problemas ambientais reais, que já logram pôr em perigo a própria vida na Terra, no paradigma da sociedade de risco. É que a crise ambiental traduz especial dramaticidade nos problemas que suscita, porquanto ameaçam a viabilidade do ‘continuum das espécies’. Já, a interdependência das matrizes que unem as diferentes formas de vida, aliada à constatação de que a alteração de apenas um dos fatores nelas presentes pode produzir consequências significativas em todo o conjunto, reclamam uma linha de coordenação de políticas, segundo a lógica da responsabilidade compartilhada, expressa em regulação internacional centrada no multilateralismo. 7. (a) Os compromissos assumidos pelo Estado Brasileiro, perante a comunidade internacional, de proteção da fauna silvestre, de animais em extinção, de espécimes raras e da biodiversidade, revelaram a existência de interesse direto da União no caso de condutas que, a par de produzirem violação a estes bens jurídicos, ostentam a característica da transnacionalidade. (b) Deveras, o Estado Brasileiro é signatário de Convenções e acordos internacionais como a Convenção para a Proteção da Flora, da Fauna e das Belezas Cênicas Naturais dos Países da América (ratificada pelo Decreto Legislativo nº 3, de 1948, em vigor no Brasil desde 26 de novembro de 1965, promulgado pelo Decreto nº 58.054, de 23 de março de 1966); a Convenção de Washington sobre o Comércio Internacional das Espécies da Flora e da Fauna Selvagens em Perigo de Extinção (CITES ratificada pelo Decreto-Lei nº 54/75 e promulgado pelo Decreto nº 76.623, de

ADPF 910 / DF

novembro de 1975) e a Convenção sobre Diversidade Biológica CDB (ratificada pelo Brasil por meio do Decreto Legislativo nº 2, de 8 de fevereiro de 1994), o que destaca o seu inequívoco interesse na proteção e conservação da biodiversidade e recursos biológicos nacionais. (c) A República Federativa do Brasil, ao firmar a Convenção para a Proteção da Flora, da Fauna e das Belezas Cênicas Naturais dos Países da América, em vigor no Brasil desde 1965, assumiu, dentre outros compromissos, o de “tomar as medidas necessárias para a superintendência e regulamentação das importações, exportações e trânsito de espécies protegidas de flora e fauna, e de seus produtos, pelos seguintes meios: a) concessão de certificados que autorizem a exportação ou trânsito de espécies protegidas de flora e fauna ou de seus produtos”. (d) Outrossim, o Estado Brasileiro ratificou sua adesão ao Princípio da Precaução, ao assinar a Declaração do Rio, durante a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (RIO 92) e a Carta da Terra, no “Fórum Rio+5”; com fulcro neste princípio fundamental de direito internacional ambiental, os povos devem estabelecer mecanismos de combate preventivos às ações que ameaçam a utilização sustentável dos ecossistemas, biodiversidade e florestas, fenômeno jurídico que, a toda evidência, implica interesse direto da União quando a conduta revele repercussão no plano internacional. 8. A ratio essendi das normas consagradas no direito interno e no direito convencional conduz à conclusão de que a transnacionalidade do crime ambiental, voltado à exportação de animais silvestres, atinge interesse direto, específico e imediato da União, voltado à garantia da segurança ambiental no plano internacional, em atuação conjunta com a Comunidade das Nações. 9. (a) Atrai a competência da Justiça Federal a natureza transnacional do delito ambiental de exportação de animais silvestres, nos termos do art. 109, IV, da CF/88; (b) In casu, cuida-se de envio clandestino de animais silvestres ao exterior, a implicar interesse direto da União no controle de entrada e saída de animais do território nacional, bem como na observância dos compromissos do Estado brasileiro perante a Comunidade Internacional, para a garantia conjunta de concretização do que estabelecido nos acordos internacionais de proteção do direito

ADPF 910 / DF

fundamental à segurança ambiental. 10. Recurso extraordinário a que se dá provimento, com a fixação da seguinte tese: “Compete à Justiça Federal processar e julgar o crime ambiental de caráter transnacional que envolva animais silvestres, ameaçados de extinção e espécimes exóticas ou protegidas por Tratados e Convenções internacionais” (Recurso Extraordinário n. 835.558/SP, Relator o Ministro Luiz Fux, DJ 8.8.2017).

“ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL: ADEQUAÇÃO. OBSERVÂNCIA DO PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE. ARTS. 170, 196 E 225 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. CONSTITUCIONALIDADE DE ATOS NORMATIVOS PROIBITIVOS DA IMPORTAÇÃO DE PNEUS USADOS. RECICLAGEM DE PNEUS USADOS: AUSÊNCIA DE ELIMINAÇÃO TOTAL DE SEUS EFEITOS NOCIVOS À SAÚDE E AO MEIO AMBIENTE EQUILIBRADO. AFRONTA AOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA SAÚDE E DO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO. COISA JULGADA COM CONTEÚDO EXECUTADO OU EXAURIDO: IMPOSSIBILIDADE DE ALTERAÇÃO. DECISÕES JUDICIAIS COM CONTEÚDO INDETERMINADO NO TEMPO: PROIBIÇÃO DE NOVOS EFEITOS A PARTIR DO JULGAMENTO. ARGUIÇÃO JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE. 1. Adequação da arguição pela correta indicação de preceitos fundamentais atingidos, a saber, o direito à saúde, direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (arts. 196 e 225 da Constituição Brasileira) e a busca de desenvolvimento econômico sustentável: princípios constitucionais da livre iniciativa e da liberdade de comércio interpretados e aplicados em harmonia com o do desenvolvimento social saudável. Multiplicidade de ações judiciais, nos diversos graus de jurisdição, nas quais se têm interpretações e decisões divergentes sobre a matéria: situação de insegurança jurídica acrescida da ausência de outro meio processual hábil para solucionar a polêmica pendente: observância do princípio da subsidiariedade. Cabimento da presente ação. 2. Arguição de descumprimento dos preceitos fundamentais constitucionalmente estabelecidos: decisões

ADPF 910 / DF

judiciais nacionais permitindo a importação de pneus usados de Países que não compõem o Mercosul: objeto de contencioso na Organização Mundial do Comércio – OMC, a partir de 20.6.2005, pela Solicitação de Consulta da União Europeia ao Brasil. 3. Crescente aumento da frota de veículos no mundo a acarretar também aumento de pneus novos e, conseqüentemente, necessidade de sua substituição em decorrência do seu desgaste. Necessidade de destinação ecologicamente correta dos pneus usados para submissão dos procedimentos às normas constitucionais e legais vigentes. Ausência de eliminação total dos efeitos nocivos da destinação dos pneus usados, com malefícios ao meio ambiente: demonstração pelos dados. 4. Princípios constitucionais (art. 225) a) do desenvolvimento sustentável e b) da equidade e responsabilidade intergeracional. Meio ambiente ecologicamente equilibrado: preservação para a geração atual e para as gerações futuras. Desenvolvimento sustentável: crescimento econômico com garantia paralela e superiormente respeitada da saúde da população, cujos direitos devem ser observados em face das necessidades atuais e daquelas previsíveis e a serem prevenidas para garantia e respeito às gerações futuras. Atendimento ao princípio da precaução, acolhido constitucionalmente, harmonizado com os demais princípios da ordem social e econômica. 5. Direito à saúde: o depósito de pneus ao ar livre, inexorável com a falta de utilização dos pneus inservíveis, fomentado pela importação é fator de disseminação de doenças tropicais. Legitimidade e razoabilidade da atuação estatal preventiva, prudente e precavida, na adoção de políticas públicas que evitem causas do aumento de doenças graves ou contagiosas. Direito à saúde: bem não patrimonial, cuja tutela se impõe de forma inibitória, preventiva, impedindo-se atos de importação de pneus usados, idêntico procedimento adotado pelos Estados desenvolvidos, que deles se livram. 6. Recurso Extraordinário n. 202.313, Relator o Ministro Carlos Velloso, Plenário, DJ 19.12.1996, e Recurso Extraordinário n. 203.954, Relator o Ministro Ilmar Galvão, Plenário, DJ 7.2.1997: Portarias emitidas pelo Departamento de Comércio Exterior do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior – Decex harmonizadas com o princípio da legalidade; fundamento direto no art. 237 da Constituição da República. 7. Autorização para

ADPF 910 / DF

importação de remoldados provenientes de Estados integrantes do Mercosul limitados ao produto final, pneu, e não às carcaças: determinação do Tribunal ad hoc, à qual teve de se submeter o Brasil em decorrência dos acordos firmados pelo bloco econômico: ausência de tratamento discriminatório nas relações comerciais firmadas pelo Brasil.8. Demonstração de que: a) os elementos que compõem o pneu, dando-lhe durabilidade, é responsável pela demora na sua decomposição quando descartado em aterros; b) a dificuldade de seu armazenamento impele a sua queima, o que libera substâncias tóxicas e cancerígenas no ar; c) quando compactados inteiros, os pneus tendem a voltar à sua forma original e retornam à superfície, ocupando espaços que são escassos e de grande valia, em especial nas grandes cidades; d) pneus inseríveis e descartados a céu aberto são criadouros de insetos e outros transmissores de doenças; e) o alto índice calorífico dos pneus, interessante para as indústrias cimenteiras, quando queimados a céu aberto se tornam focos de incêndio difíceis de extinguir, podendo durar dias, meses e até anos; f) o Brasil produz pneus usados em quantitativo suficiente para abastecer as fábricas de remoldagem de pneus, do que decorre não faltar matéria-prima a impedir a atividade econômica. Ponderação dos princípios constitucionais: demonstração de que a importação de pneus usados ou remoldados afronta os preceitos constitucionais de saúde e do meio ambiente ecologicamente equilibrado (arts. 170, inc. I e VI e seu parágrafo único, 196 e 225 da Constituição do Brasil). 9. Decisões judiciais com trânsito em julgado, cujo conteúdo já tenha sido executado e exaurido o seu objeto não são desfeitas: efeitos acabados. Efeitos cessados de decisões judiciais pretéritas, com indeterminação temporal quanto à autorização concedida para importação de pneus: proibição a partir deste julgamento por submissão ao que decidido nesta arguição. 10. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental julgada parcialmente procedente” (Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 101/DF, de minha relatoria, DJ 4.6.2012).

Princípios da vedação ao retrocesso socioambiental e proibição de proteção deficiente

ADPF 910 / DF

13. O princípio da proibição de retrocesso socioambiental decorre diretamente do princípio da proibição de regresso sócio-político e jurídico a momentos históricos anteriores à aquisição dos direitos fundamentais. Para Gomes Canotilho, esse princípio impede que o núcleo essencial dos direitos sociais, dotado de densidade e concretude pela adoção de medidas legislativas, seja esvaziado, diminuído ou aniquilado por novas medidas estatais:

“(...) O princípio da proibição de retrocesso social pode formular-se assim: o núcleo essencial dos direitos sociais já realizado e efectivado através de medidas legislativas (‘lei da seguridade social’, ‘lei do subsídio de desemprego’, ‘lei do serviço de saúde’) deve considerar-se constitucionalmente garantido, sendo inconstitucionais quaisquer medidas estaduais que, sem a criação de outros esquemas alternativos ou compensatórios, se traduzam, na prática, numa ‘anulação’, ‘revogação’ ou ‘aniquilação’ pura e simples desse núcleo essencial. Não se trata, pois, de proibir um retrocesso social captado em termos ideológicos ou formulado em termos gerais ou de garantir em abstracto um status quo social, mas de proteger direitos fundamentais sociais sobretudo no seu núcleo essencial. A liberdade de conformação do legislador e inerente auto-reversibilidade têm como limite o núcleo essencial já realizado, sobretudo quando o núcleo essencial se reconduz à garantia do mínimo de existência condigna inerente ao respeito pela dignidade da pessoa humana (cf. Ac. 509/2002, DR, I 12/2/2003). (...)” (CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito constitucional. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003. p. 339-340).

No direito ambiental, Herman Benjamin sustenta que, embora não expressamente previsto na Constituição da República, o princípio da proibição de retrocesso assume papel de princípio geral, à luz do qual deve ser avaliada a legitimidade de medidas legislativas que objetivem reduzir o patamar de tutela legal do meio ambiente:

“É seguro afirmar que a proibição de retrocesso, apesar de não se encontrar, com nome e sobrenome, consagrada na nossa Constituição,

ADPF 910 / DF

nem em normas infraconstitucionais, e não obstante sua relativa imprecisão – compreensível em institutos de formulação recente e ainda em pleno processo de consolidação –, transformou-se em princípio geral do Direito Ambiental, a ser invocado na avaliação da legitimidade de iniciativas legislativas destinadas a reduzir o patamar de tutela legal do meio ambiente, mormente naquilo que afete em particular a) processos ecológicos essenciais, b) ecossistemas frágeis ou à beira de colapso, e c) espécies ameaçadas de extinção” (BENJAMIN, Antonio Herman. Princípio da proibição de retrocesso ambiental. In: Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (org.). O princípio da proibição de retrocesso ambiental. Brasília: Senado Federal, p. 62).

E este Supremo Tribunal assentou que *“o princípio da vedação ao retrocesso social não pode impedir o dinamismo da atividade legiferante do Estado, mormente quando não se está diante de alterações prejudiciais ao núcleo fundamental das garantias sociais”* (ADI 4.350, Relator Ministro Luiz Fux, Tribunal Pleno, DJe 3.12.2014).

Ingo Wolfgang Sarlet alerta, nessa linha, que a aplicação do princípio da proibição de retrocesso socioambiental não pode engessar a ação legislativa e administrativa, sendo forçoso admitir certa margem de discricionariedade às autoridades públicas em matéria ambiental:

“Por força da proibição de retrocesso, não é possível engessar a ação legislativa e administrativa, portanto, não é possível impedir ajustes e mesmo restrições. Do contrário – e quanto ao ponto dispensam-se maiores considerações – a proibição de retrocesso poderia até mesmo assegurar aos direitos socioambientais uma proteção mais reforçada do que a habitualmente empregada para os direitos civis e políticos, onde, em princípio, se parte do pressupostos de que não existem direitos absolutamente imunes a qualquer tipo de restrição, mormente para salvaguarda eficiente (do contrário, incidiria a proibição de proteção insuficiente) de outros direitos fundamentais e bens de valor constitucional. Ao analisar a proibição de retrocesso ambiental (ou princípio da não regressão, como prefere), Michel

ADPF 910 / DF

Prieur assinala que 'a regressão não deve, jamais, ignorar a preocupação de tornar cada vez mais efetivos os direitos protegidos. Enfim, o recuo de um direito não pode ir aquém de certo nível, sem que esse direito seja desnaturado. Isso diz respeito tanto aos direitos substanciais como aos direitos procedimentais. Deve-se, assim, considerar que, na seara ambiental, existe um nível de obrigações jurídicas fundamentais de proteção, abaixo do qual toda medida nova deveria ser vista como violando o direito ao ambiente'. Em outras palavras, não se deixa de admitir uma margem de discricionariedade do legislador em matéria ambiental, mas, como bem colocado por Prieur, existem fortes limites à adoção de medidas restritivas no tocante aos direitos ecológicos, tanto sob o prisma material quanto processual (ou procedimental)" (SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. Direito constitucional ambiental: Constituição, direitos fundamentais e proteção do ambiente. 3. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. p. 302).

Contudo, aquele mesmo autor salienta que medidas que restringem direitos sociais ou ecológicos devem ser submetidas a rigoroso controle de constitucionalidade que avalie sua proporcionalidade e sua razoabilidade e seu respeito ao núcleo essencial dos direitos fundamentais socioambientais:

"Nesse alinhamento, portanto, assumindo como correta a tese de que a proibição de retrocesso não pode impedir qualquer tipo de restrição a direitos socioambientais, parte-se aqui da mesma diretriz que, de há muito, tem sido adotada no plano da doutrina especializada, notadamente a noção de que sobre qualquer medida que venha a provocar alguma diminuição nos níveis de proteção (efetividade) dos direitos fundamentais recai a suspeição de sua ilegitimidade jurídica, portanto, na gramática do Estado Constitucional, de sua inconstitucionalidade, acionando assim um dever no sentido de submeter tais medidas a um rigoroso controle de constitucionalidade, onde assumem importância os critérios da proporcionalidade (na sua dupla dimensão anteriormente referida), da razoabilidade e do núcleo essencial (com destaque para o conteúdo 'existencial') dos direitos

ADPF 910 / DF

socioambientais, sem prejuízo de outros critérios, como é o da segurança jurídica e dos seus respectivos desdobramentos” (ibidem. p. 302).

14. Os riscos da utilização de agrotóxicos foram ponderados por este Supremo Tribunal, por exemplo, no julgamento da ADPF n. 656-MC, no qual se assentou a proibição de retrocesso socioambiental e a incidência do princípio da precaução:

“AÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. MEDIDA CAUTELAR. DIREITO AMBIENTAL. DIREITO À SAÚDE. PORTARIA 43/2020 DA SECRETARIA DE DEFESA AGROPECUÁRIA DO MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO – MAPA. REGULAMENTAÇÃO DA LEI 13.874/2019, A QUAL DISPÕE SOBRE LIBERDADE ECONÔMICA. PRAZOS PARA APROVAÇÃO TÁCITA DE USO DE AGROTÓXICOS, FERTILIZANTES E OUTROS QUÍMICOS. CONHECIMENTO. ENTRADA, REGISTRO E LIBERAÇÃO DE NOVOS AGROTÓXICOS NO BRASIL, SEM EXAME DA POSSÍVEL NOCIVIDADE DOS PRODUTOS. INADMISSIBILIDADE. AFRONTA AOS PRINCÍPIOS DA PRECAUÇÃO E DA PROIBIÇÃO DO RETROCESSO SOCIOAMBIENTAL. OFENSA, ADEMAIS, AO DIREITO À SAÚDE. PRESENTES O FUMUS BONI IURIS E O PERICULUM IN MORA. CAUTELAR DEFERIDA. I - O ato impugnado consiste em portaria assinada pelo Secretário de Defesa Agropecuária do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA, que estabelece prazos para aprovação tácita de utilização de agrotóxicos, independentemente da conclusão de estudos técnicos relacionados aos efeitos nocivos ao meio ambiente ou as consequências à saúde da população brasileira. II – Trata-se de portaria, destinada ao público em geral com função similar a um decreto regulamentar, o qual, à pretexto de interpretar o texto legal, acaba por extrapolar o estreito espaço normativo reservado pela Constituição às autoridades administrativas. III – Exame de atos semelhantes que vêm sendo realizados rotineiramente por esta Corte, a exemplo da ADPF 489, também proposta pela Rede Sustentabilidade

ADPF 910 / DF

contra a Portaria do Ministério do Trabalho 1.129/2017, a qual redefiniu os conceitos de trabalho forçado, jornada exaustiva e condições análogas às de escravos. IV - A portaria ministerial que, sob a justificativa de regulamentar a atuação estatal acerca do exercício de atividade econômica relacionada a agrotóxicos, para imprimir diretriz governamental voltada a incrementar a liberdade econômica, fere direitos fundamentais consagrados e densificados, há muito tempo, concernentes à Saúde Ambiental. V- Cuida-se de “um campo da Saúde Pública afeita ao conhecimento científico e à formulação de políticas públicas relacionadas à interação entre a saúde humana e os fatores do meio ambiente natural e antrópico que a determinam, condicionam e influenciam, visando à melhoria da qualidade de vida do ser humano, sob o ponto de vista da sustentabilidade”. VI - Estudos científicos, inclusive da Universidade de São Paulo, descortinam dados alarmantes, evidenciando que o consumo de agrotóxicos no mundo aumentou em 100% entre os anos de 2000 e 2010, enquanto no Brasil este acréscimo correspondeu a quase 200 %. VII – Pesquisas mostram também que o agrotóxico mais vendido no Brasil é o Glifosato, altamente cancerígeno, virtualmente banido nos países europeus, e que corresponde, sozinho, a mais da metade do volume total de todos os agrotóxicos comercializados entre nós. VIII - No País, existem 504 ingredientes ativos com registro autorizado, sendo que, desses, 149 são proibidos na União Europeia, correspondendo a cerca de 30% do total, valendo acrescentar que, dos 10 agrotóxicos mais vendidos aqui, 2 são banidos na UE. IX – Permitir a entrada e registro de novos agrotóxicos, de modo tácito, sem a devida análise por parte das autoridades responsáveis, com o fim de proteger o meio ambiente e a saúde de todos, ofende o princípio da precaução, insito no art. 225 da Carta de 1988. X - A Lei 7.802/1989, que regulamenta o emprego dos agrotóxicos no Brasil, estabelece diretriz incontornável no sentido de vedar o registro de agrotóxicos, seus componentes e afins, com relação aos quais o País não disponha de métodos para desativação de seus componentes, de modo a impedir que os resíduos remanescentes provoquem riscos ao meio ambiente e à saúde pública. XI – A aprovação tácita dessas substâncias, por decurso de prazo previsto no ato combatido, viola, não apenas os valores acima

ADPF 910 / DF

citados, como também afronta o princípio da proibição de retrocesso socioambiental. XII – Fumus boni iuris e periculum in mora presentes, diante da entrada em vigor da Portaria em questão no dia 1º de abril de 2020. XIII – Medida cautelar concedida para suspender a eficácia dos itens 64 a 68 da Tabela 1 do art. 2º da Portaria 43, de 21 de fevereiro de 2020, do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento/Secretaria de Defesa Agropecuária, até a decisão definitiva do Plenário desta Corte na presente ADPF”. (ADPF n. 656-MC, Relator o Ministro Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, DJe 31.8.2020).

15. Na doutrina e na jurisprudência predominantes, assentou-se haver duas dimensões do princípio da proporcionalidade, a serem observadas especialmente na matéria de direitos fundamentais, como é a ambiental constitucional. A primeira dimensão refere-se à proibição do excesso (*Übermassverbot*). A segunda é a vedação da proteção deficiente (*Untermassverbot*).

Sobre essa dupla dimensão do princípio da proporcionalidade, anotou o Ministro Gilmar Mendes, no julgamento da ação direta de inconstitucionalidade n. 3510 (DJe 28.5.2010):

“No primeiro caso, o princípio da proporcionalidade funciona como parâmetro de aferição da constitucionalidade das intervenções nos direitos fundamentais como proibições de intervenção. No segundo, a consideração dos direitos fundamentais como imperativos de tutela (Canaris) imprime ao princípio da proporcionalidade uma estrutura diferenciada. O ato não será adequado quando não proteja o direito fundamental de maneira ótima; não será necessário na hipótese de existirem medidas alternativas que favoreçam ainda mais a realização do direito fundamental; e violara o subprincípio da proporcionalidade em sentido estrito se o grau de satisfação do fim legislativo e inferior ao grau de satisfação em que não se realiza o direito fundamental à proteção”.

ADPF 910 / DF

Especificamente quanto à proibição de proteção deficiente, Daniel Sarmiento e Cláudio Pereira de Souza Neto, por exemplo, elucidam que:

*“A ideia de proporcionalidade como proibição da proteção deficiente (Untermassverbot) desenvolveu-se no direito constitucional germânico a partir da concepção de que os direitos fundamentais não são meros direitos subjetivos negativos, mas possuem também uma dimensão objetiva, na medida em que tutelam certos bens jurídicos e valores que devem ser promovidos e protegidos diante de riscos e ameaças originários de terceiros. Reconheceu-se, portanto, um dever de proteção estatal dos direitos fundamentais - mesmo os de matriz liberal -, que se estende ao Legislativo, à Administração Pública e ao Poder Judiciário. Este dever de proteção é também chamado de imperativo de tutela. Daí decorre que o princípio da proporcionalidade também pode ser manejado para controlar a observância pelo Estado deste dever de proteção, de forma a coibir a sua inação ou atuação deficiente”. (SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. *Direito constitucional: teoria, história e métodos de trabalho*. Belo Horizonte: Fórum, 2013. p. 481).*

Quanto à matéria desta arguição, conclui-se, na esteira da doutrina prevalecente, que ato normativo apto a *“desguarnece[r] proteção imposta pela Constituição ao direito ao ambiente, viola o núcleo essencial de tal direito fundamental e, conseqüentemente, incorre em medida inconstitucional, passível de controle judicial”* (FENSTERSEIFER, Tiago - *Direitos Fundamentais e Proteção do Ambiente: a dimensão ecológica da dignidade humana no marco jurídico-constitucional do Estado Socioambiental de Direito*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2008. Pg. 263).

Essa matéria nada tem de inédita neste Supremo Tribunal Federal. A relação entre o princípio da proibição de proteção deficiente e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado foi realçada, por exemplo, pelo Ministro Celso de Mello quando do julgamento da ação direta de inconstitucionalidade n. 4.901:

“(...) emerge do próprio art. 225 de nossa Lei Fundamental o dever constitucional de proteção ao meio ambiente, que incide não

ADPF 910 / DF

apenas sobre a própria coletividade, mas, notadamente, sobre o Poder Público, a quem se impõe o gravíssimo encargo de impedir, de um lado, a degradação ambiental e, de outro, de não transgredir o postulado que veda a proteção deficiente ou insuficiente, sob pena de intervenção do Poder Judiciário, para fazer prevalecer o mandamento constitucional que assegura a incolumidade do meio ambiente e para neutralizar todas as ações ou omissões governamentais de que possa resultar a fragilização desse bem de uso comum do povo.

Essencial, portanto, que o Estado, seja no exercício de suas funções legislativas, seja na realização de suas atividades administrativas, respeite o princípio da proporcionalidade, em cuja estrutura normativa compreende-se, além da proibição do excesso, o postulado que veda, em sua outra dimensão, a insuficiência da proteção estatal.

É de destacar-se, bem por isso, que a União Federal, ao editar a legislação em matéria ambiental, deve adequar-se, para fins de observância e respeito ao princípio que veda a proteção insuficiente, ao postulado da prevenção, que se mostra aplicável a situações apoiadas na existência de certeza científica quanto à nocividade de medidas cuja execução culmine por afetar, mesmo potencialmente, a incolumidade do meio ambiente, como sucederia, p. ex., nos casos de devastação florestal ou de degradação ambiental provocadas pela ação predatória do homem.” (ADI 4.901, Relator o Ministro Luiz Fux, Tribunal Pleno, DJe 2.3.2018).

Na ação direta de inconstitucionalidade n. 5676, Relator o Ministro Ricardo Lewandowski (DJe 25.1.2022), este Supremo Tribunal julgou procedente o pedido para declarar inconstitucional a expressão “*com área total aproximada de 7.173,27 hectares*”, posta no art. 1º do Decreto Estadual n. 44.175/2013 do Estado do Rio de Janeiro, que “*aprova o plano de manejo da área de proteção ambiental de Tamoios, estabelece seu zoneamento e dá outras providências*”, também por ofensa ao princípio da proibição de proteção deficiente:

**“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.
DIREITO CONSTITUCIONAL AMBIENTAL. REDUÇÃO DO
TERRITÓRIO DA ÁREA DA PROTEÇÃO AMBIENTAL DE**

ADPF 910 / DF

TAMOIOS POR MEIO DE DECRETO ESTADUAL. ART. 1º DO DECRETO 44.175/2013 DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. INOBSERVÂNCIA DO PRINCÍPIO DA RESERVA LEGAL. ART. 225, § 1º, III, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. PRECEDENTES. AFRONTA AO DEVER DE PRESERVAÇÃO E AOS POSTULADOS DA VEDAÇÃO DO RETROCESSO E DA PROIBIÇÃO DA PROTEÇÃO INSUFICIENTE. ART. 225, CAPUT, DA LEI MAIOR. PEDIDO JULGADO PROCEDENTE. I – A Área de Proteção Ambiental de Tamoios foi reduzida por meio de Decreto estadual, em violação ao princípio da reserva legal (art. 225, § 1º, III, da CF). II – A supressão de extenso espaço territorial especialmente protegido vulnera o dever de proteção e preservação do meio ambiente (art. 225, caput, CF) e ofende os princípios da vedação do retrocesso e da proibição da proteção insuficiente. III - Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da expressão “com área total aproximada de 7.173,27 hectares”, contida no artigo 1º do Decreto 44.175/2013 do Estado do Rio de Janeiro” (Tribunal Pleno).

Revogação do inc. III do art. 2º do Decreto n. 4.074/2002 pelo Decreto n. 10.833/2021

16. No inc. III do art. 2º do Decreto n. 4.074/2002 se previa, entre as atribuições dos Ministérios da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – Mapa, da Saúde e do Meio Ambiente, a de “estabelecer o limite máximo de resíduos e o intervalo de segurança dos agrotóxicos e afins”.

O dispositivo, entretanto, foi revogado expressamente pelo art. 6º do Decreto n. 10.833/2021, norma agora questionada na presente ação.

Ao acrescentar o inc. VII ao art. 6º do Decreto n. 4.074/2002, pelo Decreto n. 10.833/2021, objeto da impugnação nesta arguição de descumprimento de preceito fundamental, se conferiu unicamente ao Ministério da Saúde fixar o limite máximo de resíduos dos agrotóxicos e o intervalo de segurança de aplicação.

ADPF 910 / DF

17. Não se põe em discussão que, para a segurança alimentar e ambiental, se impõe a definição clara, objetiva e criteriosa dos limites máximos de resíduos de agrotóxicos utilizados em produtos agrícolas e dos intervalos de segurança de aplicação de pesticidas.

O limite máximo de resíduo (LMR) consiste na quantidade de agrotóxico, medida em miligramas, que pode ser utilizada em cada quilograma de alimento sem prejuízo à saúde humana. Esse limite considera fatores diversos, entre eles, o princípio ativo do defensivo e a cultura agrícola. O intervalo de segurança constitui o necessário intervalo de tempo a ser resguardado entre a última aplicação do agrotóxico e a colheita.

A Anvisa e os órgãos estaduais e municipais realizam anualmente o Programa de Análise de Resíduos de Agrotóxicos em Alimentos, orientando produtores sobre inconformidades e incentivando-os à adoção de boas práticas agrícolas. O Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento vale-se do Plano Nacional de Controle de Resíduos e Contaminantes em Produtos de Origem Vegetal para monitorar a qualidade dos produtos de origem vegetal produzidos no território nacional.

18. O cuidado do legislador com resíduos de pesticidas, pelas consequências nocivas à saúde humana e ao meio ambiente, evidencia-se também na proibição prevista no § 6º daquele art. 3º da Lei n. 7.802/1989, do registro de agroquímicos *“para os quais o Brasil não disponha de métodos para desativação de seus componentes, de modo a impedir que os seus resíduos remanescentes provoquem riscos ao meio ambiente e à saúde pública”*.

No art. 7º da Lei n. 7.802/1989 se estabelece a necessidade de observar o intervalo de segurança descrito na rotulagem do agrotóxico, assim definido como *“o tempo que deverá transcorrer entre a aplicação e a*

ADPF 910 / DF

colheita, uso ou consumo, a semeadura ou plantação, e a semeadura ou plantação do cultivo seguinte, conforme o caso”.

A revogação da norma pela qual se estabelecia a atribuição dos Ministérios responsáveis pelo controle de pesticidas - Ministérios da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, da Saúde e do Meio Ambiente – de determinarem os limites máximos de resíduos e os intervalos de segurança de aplicação de agrotóxicos e afins consubstancia nítido retrocesso socioambiental.

A relevância do compartilhamento de determinadas atribuições entre os três órgãos da Administração Pública federal mostra-se com clareza na Lei n. 7.802/1989 e no Decreto n. 4.074/2002, nos quais evidenciada a urgência na proteção da saúde, do meio ambiente equilibrado ou desenvolvimento sustentável.

A Lei n. 7.802/1989 atribuiu aos diferentes órgãos federais encarregados das políticas públicas de saúde, meio ambiente e agricultura a responsabilidade para estabelecer requisitos para o registro (art. 3º). O Decreto n. 4.074/2002 encarregou aqueles ministérios do dever de (art. 2º): *a)* 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; *b)* estabelecer diretrizes e exigências objetivando minimizar os riscos apresentados por agrotóxicos, seus componentes e afins; *c)* estabelecer especificações para rótulos e bulas de agrotóxicos e afins; *d)* autorizar o fracionamento e a reembalagem dos agrotóxicos e afins; *e)* controlar, fiscalizar e inspecionar a produção, a importação e a exportação dos agrotóxicos, seus componentes e afins, bem como os respectivos estabelecimentos; *f)* desenvolver ações de instrução, divulgação e esclarecimento sobre o uso correto e eficaz dos agrotóxicos e afins.

No que se refere a resíduos de agrotóxicos, no inc. V do art. 2º do

ADPF 910 / DF

Decreto n. 4.074/2002 é atribuído ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, ao Ministério da Saúde e ao Ministério do Meio Ambiente a tarefa de “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”.

Neste cenário, é desarrazoado, juridicamente, manter-se sob o cuidado exclusivo do Ministério da Saúde a determinação de definição dos limites de resíduos de agrotóxicos e intervalos de segurança, tema da maior envergadura para a segurança alimentar, a proteção dos ecossistemas e o desenvolvimento da agricultura.

Importa ter presente que a atuação conjunta, o diálogo institucional e a cooperação técnica e multidisciplinar contribuem para o aperfeiçoamento das políticas públicas estatais e conferem maior eficácia ao princípio constitucional da eficiência e aos princípios da prevenção e precaução antes mencionados.

Assim, no ponto, voto no sentido de declarar a inconstitucionalidade do inc. I do art. 6º do Decreto n. 10.833/2021, pelo qual revogado o inc. III do art. 2º do Decreto n. 4.074/2002.

Inc. X do art. 2º e §§ 2º e 3º do art. 69 do Decreto n. 4.074/2002, alterado pelo Decreto n. 10.833/2021

19. O Decreto n. 10.833/2021 modificou as disposições do Decreto n. 4.074/2002 sobre o controle de qualidade de agrotóxicos, componentes e afins.

As normas antes vigentes impunham o controle de qualidade aos Ministérios da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, da Saúde e do Meio Ambiente e obrigava os titulares de registro a fornecerem ao Poder Público laudos de análise de teor de impurezas significativas sob o

ADPF 910 / DF

aspecto toxicológico ou ambiental. Pelas regras atuais, os titulares de registro de agrotóxicos têm a obrigação apenas de “guardar” os mencionados laudos e o Poder Público o dever de monitorar e fiscalizar a qualidade de pesticidas.

O quadro a seguir ilustra as alterações referidas:

Decreto n. 4.074/2002 (regras anteriores)	Decreto n. 4.074/2002 (alterado pelo Decreto n. 10.833/2021)
Art. 2º Cabe aos Ministérios da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Saúde e do Meio Ambiente, no âmbito de suas respectivas áreas de competências: (...) X – controlar a qualidade dos agrotóxicos, seus componentes e afins frente às características do produto registrado; (...)	Art. 2º Cabe aos Ministérios da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Saúde e do Meio Ambiente, no âmbito de suas respectivas áreas de competências: (...) X - monitorar e fiscalizar a qualidade de agrotóxicos, seus componentes e afins quanto às características do produto registrado; (...)
Art. 69. Sem prejuízo do controle e da fiscalização, a cargo do Poder Público, todo estabelecimento destinado à produção e importação de agrotóxicos, seus componentes e afins deverá dispor de unidade de controle de qualidade próprio, com a finalidade de verificar a qualidade do processo produtivo, das matérias-primas e substâncias empregadas, quando couber, e dos produtos finais. (...)	Art. 69. Sem prejuízo do controle e da fiscalização, a cargo do Poder Público, todo estabelecimento destinado à produção e importação de agrotóxicos, seus componentes e afins deverá dispor de unidade de controle de qualidade próprio, com a finalidade de verificar a qualidade do processo produtivo, das matérias-primas e substâncias empregadas, quando couber, e dos produtos finais. (...)
§ 2º Os titulares de registro de agrotóxicos, componentes e afins que contenham impurezas significativas do ponto de vista toxicológico ou ambiental, fornecerão laudos de	§ 2º Os titulares de registro de agrotóxicos, seus componentes e afins que contenham impurezas relevantes do ponto de vista toxicológico ou ambiental deverão guardar os laudos

ADPF 910 / DF

<p>análise do teor de impurezas, conforme estabelecido por ocasião da concessão do registro e em normas complementares.</p>	<p>de análise do teor de impurezas, conforme estabelecido na concessão do registro.</p> <p>§ 3º Norma complementar editada conjuntamente pelos órgãos de agricultura, de saúde e de meio ambiente disporá sobre o cumprimento do disposto neste artigo.</p>
--	--

20. O registro de agrotóxicos seria inútil sem o controle de qualidade da sua produção. A qualidade de agrotóxicos, componentes e afins é examinada pelo confronto de amostras desses produtos com as especificações dos registros, para que se coíbam as fraudes.

Por isso, pelo art. 69 do Decreto n. 4.074/2002, todo estabelecimento de produção ou importação de agroquímicos é obrigado a dispor de unidade para teste de qualidade do processo de produção, dos insumos e dos produtos finais, a não ser que realize os exames em laboratório oficial ou privado (§ 1º do art. 69).

21. No caso de agrotóxicos com impurezas significativas sob o aspecto toxicológico ou ambiental, o Decreto n. 4.074/2002 obrigava os titulares de registro a fornecerem ao poder público os laudos de análise de teor de impurezas. Entretanto, com a modificação do § 2º do art. 69 implementada pelo Decreto n. 10.833/2021, afastou-se o dever de apresentação desses laudos, cabendo aos titulares de registro apenas guardá-los.

Ademais, com a modificação do inc. X do art. 2º, instalou-se perniciosa sutileza: os Ministérios da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, da Saúde e do Meio Ambiente não mais *controlam* a qualidade dos agrotóxicos, apenas *monitoram e fiscalizam* o tanto realizado pelos produtores.

ADPF 910 / DF

Essas normas descumprem os princípios da prevenção, da precaução e da vedação ao retrocesso, pois a Administração mitigou o seu dever de controle de agrotóxicos, componentes e afins.

O arrefecimento do poder de polícia estatal é evidente, inadmissível em matéria de proteção à saúde - notadamente a segurança alimentar - e ao meio ambiente. Controlar é diferente de monitorar ou fiscalizar e pressupõe apreciação direta, criteriosa e condicionante pelos órgãos encarregados do exercício do poder de polícia.

A qualidade do agrotóxico não é atestada senão após finalizado o controle, mediante procedimentos próprios, dos Ministérios da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, da Saúde e do Meio Ambiente.

Embora produtores e importadores devam realizar testes em unidades próprias ou laboratórios contratados, os respectivos laudos devem sempre ser encaminhados ao poder público, responsável pelo controle de qualidade e pelo atestado da qualidade do produto, podendo até mesmo determinar novos exames, providências ou esclarecimentos.

Não se podem confundir os atos materiais de testagem de produtos pelas empresas com o dever-poder da Administração de efetuar o respectivo controle de qualidade.

A fragilidade das novas regras, pelas quais se permite descurar dos deveres legais de proteção, evidenciam, ademais, pelo que posto no § 3º do art. 69, incluído pelo Decreto n. 10.833/2021. Pelo dispositivo, será editada norma para disciplinar o cumprimento das novas normas previstas no art. 69. Mas enquanto não editado o regulamento, produtores e importadores conservarão, a seu tempo e modo, os laudos de análises de teor de impurezas de agrotóxicos, aguardando a fiscalização estatal.

ADPF 910 / DF

22. Assim, voto no sentido de declarar inconstitucional a norma do inc. X do art. 2º e dos §§ 2º e 3º do art. 69 do Decreto n. 4.074/2002, modificado pelo Decreto n. 10.833/2021.

Art. 3º do Decreto n. 4.074/2002, alterado pelo Decreto n. 10.833/2021

23. Pela alteração do art. 3º do Decreto n. 4.074/2002 realizada pelo Decreto n. 10.833/2021, o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e o Ministério da Saúde passam ao dever compartilhado de monitorarem resíduos de agrotóxicos em produtos de origem animal. Observe-se o quadro comparativo:

Decreto n. 4.074/2002 (regras anteriores)	Decreto n. 4.074/2002 (alterado pelo Decreto n. 10.833/2021)
Art. 3º Cabe aos Ministérios da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e da Saúde, no âmbito de suas respectivas áreas de competências monitorar os resíduos de agrotóxicos e afins em produtos de origem vegetal.	Art. 3º Cabe ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e ao Ministério da Saúde, no âmbito de suas competências, monitorar os resíduos de agrotóxicos e afins em produtos de origem vegetal e animal.

24. O arguente afirma que, “em promoção do desmonte das medidas de controle estatal e dever defensivo da saúde pública, no art. 3º e 6º, do Decreto n. 10.833/2021 de 07.10.2021, passa-se a incluir o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - MAPA no monitoramento dos resíduos de agrotóxicos em produtos de origem animal, o que até então constituía prerrogativa específica do Ministério da Saúde -MS”.

Razão não lhe assiste. A uma, por não ter sido excluída a atribuição do Ministério da Saúde de monitorar resíduos de agrotóxicos. A duas, porque a atuação conjunta do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e do Ministério da Saúde na fiscalização de resíduos de agrotóxicos em produtos de origem animal otimiza a eficácia do direito

ADPF 910 / DF

fundamental à saúde.

Como acentuado pelo Procurador-Geral da República em seu parecer, *“a inclusão do monitoramento dos resíduos de agrotóxicos em produtos de origem animal no rol de competências do MAPA, não se fez com prejuízo do exercício da mesma competência pelo Ministério da Saúde, que passa a ser corresponsável por tal encargo, o que, em vez de representar prejuízo à avaliação desse aspecto, contribuirá para que, procedidas verificações a partir de diferentes pontos de vista, obtenha-se uma atuação fiscalizatória ainda mais completa”*.

A Agência Nacional de Vigilância Sanitária – Anvisa, autarquia vinculada ao Ministério da Saúde, coordena o Programa da Análise de Resíduos de Agrotóxicos em Alimentos – Para, pelo qual avalia os níveis de resíduos de agrotóxicos em alimentos de origem vegetal.

O Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento conduz o Plano Nacional de Controle de Resíduos e Contaminantes em Produtos de Origem Vegetal, para monitoramento da qualidade dos produtos de origem vegetal, e o Plano Nacional de Resíduos e Contaminantes Animal, para gerenciamento da segurança química de alimentos de origem animal produzidos no Brasil.

Portanto, não se demonstra mácula a comprometer a validade constitucional da norma posta no art. 3º do Decreto n. 4.074/2002, alterada pelo Decreto n. 10.833/2021.

Inc. I do § 14º do art. 10 do Decreto n. 4.074/2002, alterado pelo Decreto n. 10.833/2021

25. O Decreto n. 10.833/2021 alterou os requisitos para a dispensa da apresentação de estudos de eficiência e praticabilidade junto aos pedidos de registro de novo produto formulado. A expressão *“mesmo tipo de formulação”*, do inc. I do § 14 do art. 10, foi substituída por *“mesmo*

ADPF 910 / DF

ingrediente ativo”, conforme se observa no seguinte quadro:

Decreto n. 4.074/2002 (regras anteriores)	Decreto n. 4.074/2002 (alterado pelo Decreto n. 10.833/2021)
<p>Art. 10. Para obter o registro ou a reavaliação de registro de produtos técnicos, pré-misturas, agrotóxicos e afins, o interessado deve apresentar, em prazo não superior a cinco dias úteis, a contar da data da primeira protocolização do pedido, a cada um dos órgãos responsáveis pelos setores de agricultura, saúde e meio ambiente, requerimento em duas vias, conforme Anexo II, acompanhado dos respectivos relatórios e de dados e informações exigidos, por aqueles órgãos, em normas complementares.</p> <p>(...)</p>	<p>Art. 10. Para obter o registro ou a reavaliação de registro de produtos técnicos, pré-misturas, agrotóxicos e afins, o interessado deve apresentar, em prazo não superior a cinco dias úteis, a contar da data da primeira protocolização do pedido, a cada um dos órgãos responsáveis pelos setores de agricultura, saúde e meio ambiente, requerimento em duas vias, conforme Anexo II, acompanhado dos respectivos relatórios e de dados e informações exigidos, por aqueles órgãos, em normas complementares.</p> <p>(...)</p>
<p>§ 14. Os estudos de eficiência e praticabilidade constantes dos itens 18.1 e 21.1 do Anexo II, relacionados respectivamente a produtos formulados e produtos formulados com base em produto técnico equivalente, não serão exigidos dos produtos que, comparados a produtos formulados já registrados, apresentarem todas as características a seguir:</p> <p>I – mesmo tipo de formulação; e</p>	<p>§ 14. Os estudos de eficiência e praticabilidade constantes dos itens 18.1 e 21.1 do Anexo II, relacionados respectivamente a produtos formulados e produtos formulados com base em produto técnico equivalente, não serão exigidos dos produtos que, comparados a produtos formulados já registrados, apresentarem todas as características a seguir:</p> <p>I – mesmo ingrediente ativo; e</p>

ADPF 910 / DF

II – mesmas indicações de uso (culturas e doses) e modalidades de emprego já registradas.	II – mesmas indicações de uso (culturas e doses) e modalidades de emprego já registradas.
---	---

O arguente sustenta que a alteração *“impõe importante flexibilização ao determinar que para ser considerado produto técnico equivalente é suficiente que tenha o mesmo ingrediente ativo de um agrotóxico já registrado. Até então, deverá apresentar a mesma formulação, pois, o produto não contém, apenas, o ingrediente ativo, apresentando outras substâncias e, por vezes, mais de um ingrediente ativo”*.

Sobre essa alteração, afirmou o Presidente da República, baseando-se nas informações fornecidas pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento:

“Não houve qualquer afrouxamento dos critérios para avaliação dos agrotóxicos do ponto de vista de saúde e meio ambiente. Com a alteração prevista no Inciso I do §14 do Artigo 10 do Decreto 4074/2021, será possível isentar a apresentação de estudos de eficiência e praticabilidade para produtos que possuem o mesmo ingrediente ativo e possibilitar, na prática, a elaboração de monografias por ingrediente ativo. Assim, o único estudo que pode ser dispensado é o que diz respeito à eficiência dos agrotóxicos para controle de uma determinada praga.

No médio prazo, as monografias vão possibilitar o estabelecimento de janelas de doses mais estreitas do que existem atualmente, o que forçará a retirada de formulações menos eficientes do mercado. A título ilustrativo: se existem dois produtos de diferentes formulações para controlar a planta daninha ‘trapoeraba’ em que um deles possui é eficiente com a utilização de 2kgs de ia por hectare enquanto a outra formulação necessita de doses maiores que 3kgs por hectare para o mesmo controle. No caso, a monografia poderá determinar a dose agrônômica máxima de 2kgs por hectare- assim a formulação menos eficiente será retirada do mercado. Será possível, dessa maneira, diminuir as quantidades de agrotóxicos utilizadas, em ingredientes ativos por hectare, gerando maior eficiência de controle

ADPF 910 / DF

com menores doses.

Ressaltamos, por fim que não houve dispensa de estudos ou critérios de avaliação relacionados à saúde ou meio-ambiente”.

Na nota n. 310/2021 da Subchefia de Assuntos Jurídicos da Secretaria Geral da Presidência da República, esclareceu-se que:

“37. Com a devida vênia, não se trata de opção regulamentar que sugira inconstitucionalidade. Ora, são os ingredientes ativos (IA) que se qualificam como agrotóxicos, assim como os ingredientes farmacêuticos ativos (IFA) qualificam-se como medicamentos.

38. As formulações, além desses ingredientes, possuem outros produtos não agrotóxicos (ou não farmacêuticos, no caso do IFA), que viabilizam o seu uso comercial e sua distribuição. Com efeito, as formulações são formadas pelos ingredientes ativos e não ativos (também chamados de excipientes), estes em volume quantum satis para (veículo q.s.p).

39. Logo, apenas o ingrediente ativo possui interesse sanitário e ambiental, já que os excipientes são substâncias destituídas de poder terapêutico ou tóxico, usadas para assegurar a estabilidade e as propriedades físico-químicas e organolépticas dos produtos farmacêuticos (Rev. Bras. Otorrinolaringol. 72 (3) Jun 2006). Ou seja, trata-se de substância inerte incorporada como veículo em determinados produtos, como medicamentos e produtos químicos”.

Pelas informações prestadas, não se comprova que a alteração normativa que substituiu a expressão “*mesmo tipo de formulação*” por “*mesmo ingrediente ativo*” limitaria os direitos à vida e saúde ou que representaria retrocesso em matéria socioambiental, incorrendo-se em proteção deficiente ou descumprindo-se o princípio da precaução.

Como realçado na Nota n. 310/2021 CGIP/SAJ/SG/PR, apenas os ingredientes ativos de um produto técnico têm relevância sanitária ou ambiental, os demais elementos da formulação são excipientes inertes, que garantem a estabilidade físico-química do produto.

ADPF 910 / DF

De se destacar que a alteração questionada não importa descuido da qualidade dos ingredientes inertes que compõem uma formulação. O *caput* do art. 29 Decreto Presidencial n. 4.074/2002, alterado pelo Decreto Presidencial n. 10.833/2021, dispõe que *“os componentes caracterizados como ingredientes inertes e aditivos só poderão ser empregados em processos de fabricação de produtos técnicos, agrotóxicos e afins se registrados em sistema informatizado e atendidas as diretrizes e as exigências estabelecidas pelos órgãos federais de agricultura, de saúde e de meio ambiente, na forma prevista no Anexo IV”*.

26. Entretanto, há de ser realçado item da argumentação do arguente. Na petição inicial, pode-se extrair a ilação de que a substituição da expressão *“mesmo tipo de formulação”* por *“mesmo ingrediente ativo”* permitiria que, querendo registrar ou reavaliar o registro de um produto, tendo ele em sua formulação o mesmo ingrediente ativo e as mesmas indicações de uso (culturas e doses) e modalidades de emprego que outro produto formulado já registrado, seria dispensável a apresentação de estudos de eficiência e praticabilidade, ainda que houvesse outro ingrediente ativo em sua formulação.

Essa interpretação do dispositivo impugnado representaria inegável risco à saúde e ao meio ambiente, ao possibilitar a dispensa dos estudos de eficiência e praticabilidade para produtos com ingredientes ativos ainda não registrados, desde que existente na formulação um ingrediente ativo já registrado.

Para que não se tenha vício de inconstitucionalidade na norma do inc. I do § 14 do art. 10 do Decreto Presidencial n. 4.074/2002, alterada pelo Decreto Presidencial n. 10.833/2021, a dispensa dos estudos de eficiência e praticabilidade somente poderá ocorrer validamente nos casos em que a formulação do produto, que se pretende registrar, guarde identidade de ingredientes ativos com a de produto já registrado.

Assim, um produto com múltiplos ingredientes ativos somente

ADPF 910 / DF

poderá ser considerado equivalente se tiver todos os ingredientes ativos de sua formulação já registrados.

27. Por estas razões, voto no sentido de dar interpretação conforme à constituição ao inc. I do § 14 do art. 10 do Decreto n. 4.074/2002, alterado pelo Decreto n. 10.833/2021, para que a expressão “mesmo ingrediente ativo” seja compreendida como a totalidade dos ingredientes ativos dos produtos técnicos, pré-misturas, agrotóxicos ou afins que busque se registrar.

Art. 12-C do Decreto n. 4.074/2002, incluído pelo Decreto Presidencial n. 10.833/2021

28. Quanto à previsão normativa que permite ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento estabelecer, por regulamento específico, prioridade entre pedidos de registro de agrotóxicos, o arguente afirma que “se está estabelecendo um fast track para o registro dos agrotóxicos sob o total comando do MAPA, violando, além de princípios norteadores da proteção do meio ambiente, outros direitos fundamentais plasmados no texto constitucional (saúde, vida etc.)”.

Pelo art. 12-C do Decreto Presidencial n. 4.074/2002, incluído pelo Decreto Presidencial n. 10.833/2021:

“Art. 12-C. O órgão federal de agricultura estabelecerá regulamento específico sobre a priorização de agrotóxicos e afins com finalidades agrícolas, por motivos fitossanitários ou com o objetivo de promover a competitividade, a fabricação e a formulação nacional.

Parágrafo único. Os pleitos de registro de agrotóxicos e afins selecionados serão publicados pelo órgão registrante e terão a tramitação de seus processos priorizada nos órgãos federais de saúde e de meio ambiente”.

A inclusão desse dispositivo foi justificada pela Subchefia de Assuntos Jurídicos da Secretaria Geral da Presidência da República no

ADPF 910 / DF

seguinte excerto da Nota n. 310/2021 CGIP/SAJ/SG/PR:

“o regime de priorização de agrotóxicos e afins, com finalidades agrícolas, justificam-se por motivos fitossanitários ou com o objetivo de promover a competitividade, a fabricação e a formulação nacional. Tal previsão também não representa, per se, qualquer violação à saúde ou ao meio ambiente. Violação haveria se, ao longo de um processo de autorização e registro, ocorressem vieses que pudessem colocar em xeque a segurança do procedimento”.

O Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento informou que:

“A alteração irá, de fato, possibilitar que o Estado Brasileiro selecione processos de registro para serem priorizados em sua análise. Contudo, foram estabelecidos critérios para escolha, em linha com o que foi exigido no Acórdão do Tribunal de Contas da União TCU nº 2848/2020.

Devemos lembrar ainda, que a priorização de análises de processos de registro de produtos e tecnologias para uso na agricultura visando a sanidade dos vegetais já existia anteriormente segundo Portaria MAPA nº 163/2015. Recentemente, em atendimento ao Acórdão TCU nº 2848/2020, o MAPA lançou consulta pública sobre rito de priorização dos processos por meio da PORTARIA SDA Nº 451, DE 19 DE NOVEMBRO DE 2021”.

29. Não comprovou o arguente que a prerrogativa do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento para conferir prioridade na tramitação do registro e autorização de agrotóxicos configura inobservância, pelos Ministérios da Saúde e Meio Ambiente, dos requisitos previstos nas normas aplicáveis aos procedimentos específicos de controle de agrotóxicos nesses órgãos.

30. O art. 12-C do Decreto Presidencial n. 4.074/2002, incluído pelo Decreto Presidencial n. 10.833/2021, nada dispõe sobre a regência específica de tramitação do registro e autorização dos agrotóxicos e afins com finalidades agrícolas pertencentes à categoria prioritária.

ADPF 910 / DF

Seja anotado que a determinação de se conferir prioridade ao regime de tramitação de produtos técnicos com finalidade agrícola não inova no ordenamento jurídico nacional. Vigora desde 12.8.2015 a Portaria n. 163/2015 do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, na qual se estabelece que “os critérios para priorização de análises de processos de registro de produtos e tecnologias para uso na agricultura visando a sanidade dos vegetais” (art. 1º da Portaria n.163/2015).

E deve ser anotado que para se confirmar o alegado pelo arguente, no sentido de ofender a norma questionada “princípios norteadores da proteção do meio ambiente” e “outros direitos fundamentais plasmados no texto constitucional (saúde, vida etc.)” demandaria a análise do regulamento específico sobre o tema, procedimento incabível em sede de controle abstrato de constitucionalidade.

Art. 15 do Decreto Presidencial n. 4.074/2002, alterado pelo Decreto n. 10.833/2021

31. O arguente questiona a validade constitucional da norma pela qual foram alterados os prazos para decisão final no procedimento de registro de produtos técnicos, pré-misturas, agrotóxicos e afins.

Assevera que, “nos EUA e na Europa, em razão do extremo cuidado na avaliação dos agrotóxicos obviamente por conta dos seus efeitos potenciais na saúde humana e meio ambiente, não se consegue o registro de agrotóxicos em prazos inferiores a 5 anos”.

Afirma que o tratamento conferido à matéria pelo decreto impugnado à matéria constitui “grave ofensa aos princípios da prevenção e da precaução, com potencialidade de colocar em risco a higidez do meio ambiente e a saúde e segurança da população brasileira”.

ADPF 910 / DF

Decreto n. 4.074/2002 (regra anterior)	Decreto n. 4.074/2002 (alterado pelo Decreto n. 10.833/2021)
---	---

ADPF 910 / DF

<p>Art. 15. Os órgãos federais competentes deverão realizar a avaliação técnico-científica, para fins de registro ou reavaliação de registro, no prazo de cento e vinte dias, contados a partir da data do respectivo protocolo</p> <p>§ 1º A contagem do prazo será suspensa caso qualquer dos órgãos avaliadores solicite por escrito e fundamentadamente, documentos ou informações adicionais, reiniciando a partir do atendimento da exigência, acrescidos trinta dias.</p> <p>§ 2º A falta de atendimento a pedidos complementares no prazo de trinta dias implicará o arquivamento do processo e indeferimento do pleito pelo órgão encarregado do registro, salvo se apresentada, formalmente, justificativa técnica considerada procedente pelo órgão solicitante, que poderá conceder prazo adicional, seguido, obrigatoriamente, de comunicação aos demais órgãos para as providências cabíveis.</p> <p>§ 3º Quando qualquer órgão estabelecer restrição ao pleito do registrante deverá comunicar aos demais órgãos federais envolvidos.</p> <p>§ 4º O órgão federal encarregado do registro disporá de até trinta dias, contados da disponibilização dos resultados das avaliações dos órgãos federais envolvidos, para conceder ou indeferir a solicitação do requerente.</p>	<p>Art. 15. Os prazos estabelecidos para a decisão final nos processos de registro de produtos técnicos, pré-misturas, agrotóxicos e afins considerarão os critérios de complexidade técnica e as prioridades estabelecidas pelos órgãos federais competentes.</p> <p>§ 1º A aplicação dos critérios a que se refere o caput determinará o enquadramento do pleito submetido à avaliação nas seguintes categorias de precedência:</p> <p>I - prioritária; ou</p> <p>II - ordinária.</p> <p>§ 2º O prazo para a conclusão da avaliação dos processos de registro a que se refere o caput será para:</p> <p>I - a categoria prioritária, de até:</p> <p>a) doze meses para os casos de novos produtos técnicos, contados da data da publicação da priorização;</p> <p>b) seis meses para os casos de produtos técnicos equivalentes, contados da data da publicação da priorização;</p> <p>c) seis meses para os casos de produtos formulados, contados da data do registro dos respectivos produtos técnicos; e</p> <p>d) seis meses para os casos de produtos formulados cujo produto técnico já esteja registrado, contados da data da publicação da lista de prioridade; e</p> <p>II - a categoria ordinária, de até:</p>
---	---

ADPF 910 / DF

	<p>a) trinta e seis meses para o caso de novo produto técnico, contados da data do protocolo do pedido;</p> <p>b) vinte e quatro meses para os casos de produtos técnicos equivalentes, contados da data do protocolo do pedido;</p> <p>c) vinte e quatro meses para os casos de produtos formulados cujo produto técnico já esteja registrado, contados da data do protocolo do produto formulado;</p> <p>d) vinte e quatro meses para os casos de produtos formulados, cujo produto técnico não esteja registrado, contados da data do registro do produto técnico;</p> <p>e) doze meses para os casos de novos produtos formulados, contados da data do registro dos respectivos novos produtos técnicos;</p> <p>f) doze meses para as alterações de registro do produto técnico, contados da data do protocolo do pedido; e</p> <p>g) doze meses para as alterações de registro de produto formulado, contados da data do protocolo do pedido.</p> <p>§ 3º Os pleitos de registro de produtos formulados da categoria prioritária serão selecionados e publicados pelo órgão registrante e terão a tramitação de seus processos priorizada nos órgãos federais de agricultura, saúde e de meio ambiente</p>
--	---

32. O cotejo entre o regime de tramitação anterior com o vigente

ADPF 910 / DF

conduz à conclusão de que a alteração normativa questionada ampliou os prazos máximos para conclusão das avaliações de registro, até mesmo para a categoria prioritária.

Pela norma atual, os produtos considerados de maior prioridade e, portanto, com tramitação mais célere, devem ter a avaliação de registro concluída no prazo máximo de seis meses. Antes, vigorava prazo geral de até cento e vinte dias, aplicável tanto aos procedimentos de avaliação quanto aos de reavaliação.

Os prazos estipulados pelo Decreto Presidencial n. 10.833/2021 concernem apenas à decisão final nos procedimentos de avaliação de registro.

Nos casos de reavaliação não se estabeleceu prazo máximo. No ponto, o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento explicou que, *“dadas as incertezas e necessidades dos processos de reavaliação que, por tratarem de assuntos nas fronteiras da ciência e dos mais recentes conhecimentos das moléculas reavaliadas, torna complexo o estabelecimento de prazo máximo”*.

A alegação de insuficiência dos prazos para decisão final no procedimento de registro estabelecidos pelo regime atual não justifica o retorno à disposição anterior, menos rigorosa que a vigente.

Como realçado pela Advocacia-Geral da União, *“eventual suspensão desse dispositivo, na forma requerida na petição inicial, resultará, na verdade, em uma redução dos prazos de avaliação, o que, sim, pode impactar negativamente na análise de registros e reavaliação de agrotóxicos”*.

Sem razão, no ponto, a arguição, nada se demonstrando a macular a norma questionada.

Inc. XV do art. 2º do Decreto Presidencial n. 4.074/2002, alterado pelo Decreto

ADPF 910 / DF

n. 10.833/2021

33. A nova norma do inc. XV do art. 2º do Decreto n. 4.074/2002 impõe aos órgãos federais da agricultura, da saúde e do meio ambiente o dever de dar publicidade aos resumos de pedidos e concessões de registro, sem especificar o meio dessa publicização.

Antes vigorava o dever de publicação no Diário Oficial da União. Observa-se do seguinte quadro comparativo:

Decreto n. 4.074/2002 (regras anteriores)	Decreto n. 4.074/2002 (alterado pelo Decreto n. 10.833/2021)
Art. 2º Cabe aos Ministérios da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Saúde e do Meio Ambiente, no âmbito de suas respectivas áreas de competências: (...) XV – publicar no Diário Oficial da União o resumo dos pedidos e das concessões de registro.	Art. 2º Cabe aos Ministérios da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Saúde e do Meio Ambiente, no âmbito de suas respectivas áreas de competências: (...) XV – dar publicidade aos resumo e concessões de registro.

O arguente assevera que “esse dispositivo inibe a fácil divulgação desses dados, pois o atual formato eletrônico do DOU é uma fonte de informação para toda a sociedade, e a ausência desses dados divulgados publicamente, configura uma violação explícita ao princípio da publicidade”.

Observei, em estudo específico, que o princípio da publicidade é insito à forma republicana de governo. Ele confere ciência e certeza dos comportamentos estatais, dotando de segurança os indivíduos quanto a seus direitos fundamentais. Para que se dê a participação, até mesmo na atividade de controle dos atos estatais, é indispensável clarear para conhecimento público o que faz e como atua o Estado. Somente então se pode ter como efetivo o controle e a fiscalização da juridicidade e da moralidade administrativa:

“A publicidade da Administração é que confere certeza às

ADPF 910 / DF

condutas estatais e segurança aos direitos individuais e políticos dos cidadãos. Sem ela, a ambiguidade diante das práticas administrativas conduz à insegurança jurídica e à ruptura do elemento de confiança que o cidadão tem que depositar no Estado.(...)

Considerando-se que a Democracia que se põe à prática contemporânea conta com a participação direta dos cidadãos, especialmente para efeito de fiscalização e controle da juridicidade e da moralidade administrativa, há que se concluir que o princípio da publicidade adquire, então, valor superior ao quanto antes constatado na história, pois não se pode cuidar de exercerem os direitos políticos sem o conhecimento do que se passa no Estado.

Não se exige que se fiscalize, se impugne o que não se conhece. O acesso a quanto praticado administrativamente pelo Estado é que oferece os elementos para o exercício dos direitos do cidadão. A publicidade é, pois, fundamental para que os direitos conferidos constitucional e legalmente ao cidadão possam ser mais que letra de norma jurídica, mas tenham efetividade jurídica e social. Sem a publicidade da conduta administrativa do Estado não há como se cogitar da juridicidade e da moralidade administrativa, logo, não se há pensar também na eficácia do princípio da responsabilidade pública” (Princípios constitucionais da administração pública. Belo Horizonte: Del Rey, 1994, p. 240-241).

Decorre do princípio da publicidade o dever de dotar de transparência os comportamentos e atos da Administração Pública, pois *“não pode haver em um Estado Democrático de Direito, no qual o poder reside no povo (art. 1º parágrafo único, da Constituição), ocultamento aos administrados dos assuntos que a todos interessam, e muito menos em relação aos sujeitos individualmente afetados por alguma medida”* (MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 13. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 84).

34. Da interpretação sistemática do inc. XV do art. 2º do Decreto Presidencial n. 4.074/2002, alterado, com a Lei n. 7.082/98, depreende-se que a publicidade do resumo dos pedidos de registro continuará pelo

ADPF 910 / DF

Diário Oficial da União. No § 3º do art. 5º daquele diploma normativo tem-se que *“protocolado o pedido de registro, será publicado no Diário Oficial da União um resumo do mesmo”*.

Destacou o Procurador-Geral da República que:

“A instituição de Sistema de Informações sobre Agrotóxicos – SIA, prevista no art. 94 do Decreto 4.704/2002, e sua utilização como mecanismo de tramitação eletrônica de processos administrativos e de base de dados relativos ao controle de agrotóxicos pode representar elemento facilitador no acesso a essas informações. Ela não substitui o instrumento de publicação do resumo pedido de registro, quanto ao qual, a teor do dispositivo supramencionado (art. 5º, § 3º), a lei exige forma específica, mas pode ser validamente eleita como forma de divulgação dos demais atos, ante a ausência de previsão legal”.

A faculdade de se conceder publicidade exclusivamente pelo Sistema de Informações de Agrotóxico SIA aplica-se somente às concessões de registro, que permanecerão publicadas no Diário Oficial da União até a implementação daquele sistema, como afirmado na Nota Técnica N.56/2021 do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento:

“(...) A publicidade dos registros continuará sendo realizada pelo Diário Oficial da União até que seja finalizada a criação e implementação do sistema SIA, conforme estabelecido no Artigo 14 do Decreto nº 4074/2002:

‘O órgão registrante de agrotóxicos, componentes ou afins deverá dar publicidade a resumo, no Diário Oficial da União ou no SIA, no prazo de trinta dias, contado da data do protocolo do pedido e da data da concessão ou do indeferimento do registro, com as seguintes informações: (...)’

A intenção da criação do sistema é centralizar em um único sistema todos os protocolos, tramitações, comunicações oficiais, publicação de pedidos, indeferimentos e deferimentos e informação de uso relacionado a agrotóxicos. O SIA substituirá [art. 94 do Decreto nº 4.074, de 2020], por exemplo, o sistema AGROFIT que se encontra defasado mas ainda é utilizado para consulta de cidadãos e

ADPF 910 / DF

engenheiros agrônomos. Também será utilizado para o acolhimento de dados e informações relativas à comercialização de agrotóxicos e afins e disponibilização desses dados à população.

(...) Assim, espera-se que o SIA dê mais publicidade, de maneira mais organizada e com mais informações que o DOU é capaz de fazer, sendo construído para se tornar uma ferramenta de transparência ativa de fácil acesso”.

35. Para o devido cumprimento do princípio da publicidade, no caso vertente, importa verificar se o Sistema de Informações de Agrotóxicos SIA fornece a mesma facilidade de acesso às informações e transparência que o Diário Oficial da União.

O Sistema de Informações de Agrotóxicos SIA foi instituído pelo art. 94 do Decreto Presidencial n. 4.074/2002:

“Art. 94. Fica instituído o Sistema de Informações sobre Agrotóxicos - SIA, com o objetivo de:

I - permitir a interação eletrônica entre os órgãos federais envolvidos no registro de agrotóxicos, seus componentes e afins;

II - disponibilizar informações sobre andamento de processos relacionados com agrotóxicos, seus componentes e afins, nos órgãos federais competentes;

III - permitir a interação eletrônica com os produtores, manipuladores, importadores, distribuidores e comerciantes de agrotóxicos, seus componentes e afins;

IV - facilitar o acolhimento de dados e informações relativas à comercialização de agrotóxicos e afins de que trata o art. 41;

V - implementar, manter e disponibilizar dados e informações sobre as quantidades totais de produtos por categoria, importados, produzidos, exportados e comercializados no País, bem como os produtos não comercializados nos termos do art. 41 (Redação dada pelo Decreto n° 5.981, de 2006)

VI - manter cadastro e disponibilizar informações sobre áreas autorizadas para pesquisa e experimentação de agrotóxicos, seus componentes e afins;

VII - implementar, manter e disponibilizar informações do SIC

ADPF 910 / DF

de que trata o art. 29; e

VIII - implementar, manter e disponibilizar informações sobre tecnologia de aplicação e segurança no uso de agrotóxicos.

§ 1º O SIA será desenvolvido, conjuntamente, pelos órgãos federais de agricultura, de saúde e de meio ambiente, e implementado e mantido pelo órgão federal de agricultura. (Redação dada pelo Decreto nº 10.833, de 2021).

§ 2º Os procedimentos de acesso ao SIA e de interação dos usuários com os órgãos envolvidos devem conter mecanismos que resguardem o sigilo e a segurança das informações confidenciais”.

Não há menção, na norma que institui o Sistema de Informações de Agrotóxicos SIA, da forma de acesso público ao sistema. Consta da normatividade apenas que *“os procedimentos de acesso ao SIA e de interação dos usuários com os órgãos envolvidos devem conter mecanismos que resguardem o sigilo e a segurança das informações confidenciais”.*

36. Se se interpretar que com a implementação do Sistema de Informações de Agrotóxicos SIA for exigido cadastro para acesso às informações que antes eram consultadas de forma livre no Diário Oficial da União, haverá ofensa ao princípio da publicidade.

O conhecimento da concessão de registro de agrotóxicos e afins com finalidades agrícolas é de interesse público. É especialmente relevante a fiscalização dessas substâncias pela sociedade, maior atingida pela exposição a ingredientes ativos presentes nos produtos formulados. E é direito de todo cidadão ser informado, mais ainda sobre o que consome, especialmente quando se está em causa a saúde e as condições ambientais para a produção de alimentos e de produtos consumíveis em geral.

Assim, comprovado que alguma interpretação da norma questionada pode cercear ou limitar o acesso do cidadão às informações na matéria, **voto no sentido de dar interpretação conforme à Constituição ao inc. XV do art. 2º do Decreto Presidencial n. 4.074/2002**

ADPF 910 / DF

para que a publicidade aos resumos de pedidos e concessões de registro seja realizada por meio do acesso livre, sem exigência de cadastro para consulta dessas informações.

Art. 10-E do Decreto n. 4.074/2002, acrescentado pelo Decreto n. 10.833/2021

37. O Decreto n. 10.833/2021 acrescentou o art. 10-E ao Decreto n. 4.074/2002. Nele se dispõe:

“Para fins de classificação toxicológica e de comunicação do perigo à saúde na rotulagem de agrotóxicos, pré-misturas e afins, serão observadas as diretrizes do GHS ou do sistema que vier a substituí-lo”.

Pelo disposto no inc. XLIX do art. 1º do Decreto n. 4.074/2002, o Sistema Globalmente Harmonizado de Classificação e Rotulagem de Produtos Químicos (*Globally Harmonized System of Classification and Labelling of Chemicals - GHS*) consubstancia *“sistema de classificação e rotulagem de produtos químicos, elaborado no âmbito da Organização das Nações Unidas, com a finalidade de harmonização global da forma de classificação e rotulagem e das frases de advertência e de alerta utilizadas para fins de comunicação do perigo dos produtos químicos”.*

Aquele sistema não é de adoção obrigatória para os Estados membros da ONU. Entretanto, foi instituído com a finalidade de se padronizar internacionalmente a classificação e rotulagem de produtos químicos, incluídos os agrotóxicos.

A implementação dessa sistemática pela Administração Pública brasileira, como acentuado nas informações da Agência Nacional de Vigilância Sanitária - Anvisa, levou em consideração ser utilizada em outros Estados (União Europeia e Japão, por exemplo) e a necessidade de se implementar a convergência regulatória no tratamento da matéria. O Brasil ficou vinte e sete anos sem atualizar os parâmetros de classificação toxicológica de agrotóxicos, antes previstos na Portaria SNVS/MS n. 3, de

ADPF 910 / DF

16 de janeiro de 1992. Confirmam-se as informações:

“Importante ressaltar que a Portaria SNVS/MS nº 03/92 é anterior ao Decreto n. 4074/02 e possui parâmetros de classificação de perigo desatualizados em relação ao cenário internacional. Essa desatualização faz com que as faixas ou categorias de perigo utilizadas sejam muito restritivas, exacerbando na comunicação do perigo, tendo em vista a comprovada variabilidade dos resultados dos estudos utilizados para classificação. Ou seja, a variabilidade dos resultados dos estudos é muito maior do que a variabilidade entre as classes utilizadas, de forma que os critérios de classificação toxicológica aguda, expressos na Portaria SNVS/MS nº 03/92 não refletem o potencial de toxicidade real do produto, além de considerar os resultados de irritação dérmica e ocular para classificação.

Ademais, a categoria de perigo ou a faixa de classificação estipulada na Portaria n. 03/92 não contempla a variabilidade experimental para alguns desfechos toxicológicos, como a irritação ocular e a concentração letal inalatória, o que resulta na incompatibilidade entre a real definição de maior toxicidade e o determinado pela Portaria.

Releva-se dizer então, que de acordo com a Portaria SNVS/MS nº 03/92, recentemente revogada pelo novo marco regulatório da Anvisa, RDC 294/2019, o agrotóxico era classificado com base no dado mais restritivo entre os testes. Isso faz com que os diferentes tipos de perigo sejam ‘fundidos’, não deixando claro qual a ação tóxica relevante daquele produto e não favorece uma correta comunicação do perigo. Isso implica, por exemplo, que um produto que causa uma irritação ocular reversível pode ser classificado na mesma classe de um produto que causa morte de um adulto com uma dose menor que um grama.

Nesse contexto, alinhado as atuais diretrizes internacionais sobre o tema, a classificação toxicológica deve expressar o perigo de toxicidade do agrotóxico, a partir dos desfechos que podem causar mortalidade (toxicidade aguda oral, dérmica e inalatória), além de estabelecer o potencial de irritação dérmica e ocular ou de sensibilização dérmica e inalatória, garantindo assim uma comunicação mais assertiva dos perigos”.

ADPF 910 / DF

Como também realçado nas informações da Anvisa, as instruções do GHS permitem a comunicação de perigos nos rótulos de produtos químicos mediante símbolos, palavras de sinalização e declarações de perigo. Três são os tipos de perigo indicados em rótulo: *“I. Perigos físicos (por exemplo, inflamabilidade, corrosividade) II. Perigos para a saúde (por exemplo, toxicidade aguda, toxicidade crônica, irritação dos olhos e da pele) III. Riscos ambientais (por exemplo, para os organismos aquáticos)”*.

No ponto, a Anvisa assinala:

“A fim de estabelecer uma melhor comunicação dos perigos associados aos produtos agrotóxicos a Anvisa também determina mudanças nas diretrizes para elaboração dos rótulos e bulas desses produtos a fim de incorporar pictogramas estabelecidos pelo GHS para a comunicação do perigo, juntamente com as palavras de advertência e frases de perigo, que deverão estar presentes na coluna da direita do rótulo. As palavras de advertência e frases de perigo que acompanham cada pictograma dependem da classe de perigo e categoria do produto e contemplam todos os desfechos toxicológicos analisados, incluindo os desfechos associados a mortalidade, bem como os desfechos de corrosão e irritação cutânea e ocular e o de sensibilização”.

A Anvisa informou que a condução do processo de elaboração e implementação da regulamentação de classificação e rotulagem opera-se de acordo com as boas práticas regulatórias da Agência, a partir de amplo debate, com consultas públicas realizadas de 2011 a 2018 (total de oito) e audiência pública em 2016.

Observa-se que a adoção das diretrizes do Sistema Globalmente Harmonizado de Classificação e Rotulagem de Produtos Químicos para a classificação toxicológica e comunicação de perigo à saúde na rotulagem de agrotóxicos, pré-misturas e afins não se comprova desobediente a normas da Constituição da República, tendo sido impostas no exercício legítimo do poder regulador da Administração Pública em matéria de controle e fiscalização de agrotóxicos e proteção dos direitos

ADPF 910 / DF

fundamentais da saúde e do meio ambiente.

38. Ausente comprovação de vício na norma questionada, voto no sentido de reconhecer constitucional o art. 10-E do Decreto n. 4.074/2002, acrescentado pelo Decreto n. 10.833/2021.

§ 2º do art. 31 do Decreto n. 4.074/2002, alterado pelo Decreto n. 10.833/2021

39. O § 2º do art. 31 do Decreto Presidencial n. 4.074/2002, alterado pelo Decreto Presidencial n. 10.833/2021, concentrou no Ministério da Saúde a elaboração dos critérios referentes aos procedimentos, aos estudos e às evidências suficientes para classificação de agrotóxicos como teratogênicos, carcinogênicos, mutagênicos, causadores de distúrbios hormonais, danosos ao aparelho reprodutor ou mais perigosos à espécie humana que os testes em laboratórios ou estudos científicos foram capazes de demonstrar. Antes, a elaboração desses critérios era feita por instituição científica nacional ou estrangeira reconhecida. Tem-se o seguinte quadro comparativo:

Decreto n. 4.074/2002 (regras anteriores)	Decreto n. 4.074/2002 (alterado pelo Decreto n. 10.833/2021)
Art. 31. É proibido o registro de agrotóxicos, seus componentes e afins: I - para os quais no Brasil não se disponha de métodos para desativação de seus componentes, de modo a impedir que os seus resíduos remanescentes provoquem riscos ao meio ambiente e à saúde pública; II - para os quais não haja antídoto ou tratamento eficaz no Brasil; III - considerados teratogênicos, que apresentem evidências suficientes nesse sentido, a partir de observações na espécie humana ou de estudos em	Art. 31. É proibido o registro de agrotóxicos, seus componentes e afins: I - para os quais no Brasil não se disponha de métodos para desativação de seus componentes, de modo a impedir que os seus resíduos remanescentes provoquem riscos ao meio ambiente e à saúde pública; II - para os quais não haja antídoto ou tratamento eficaz no Brasil; III - que apresentem evidências suficientes de que são teratogênicos, de acordo com procedimentos e estudos reconhecidos pela comunidade

ADPF 910 / DF

animais de experimentação; IV - considerados carcinogênicos, que apresentem evidências suficientes nesse sentido, a partir de observações na espécie humana ou de estudos em animais de experimentação; V - considerados mutagênicos, capazes de induzir mutações observadas em, no mínimo, dois testes, um deles para detectar mutações gênicas, realizado inclusive, com uso de ativação metabólica, e o outro para detectar mutações cromossômicas; VI - que provoquem distúrbios hormonais, danos ao aparelho reprodutor, de acordo com procedimentos e experiências atualizadas na comunidade científica; VII - que se revelem mais perigosos para o homem do que os testes de laboratório, com animais, tenham podido demonstrar, segundo critérios técnicos e científicos atualizados; e VIII - cujas características causem danos ao meio ambiente. § 1º Devem ser considerados como "desativação de seus componentes" os processos de inativação dos ingredientes ativos que minimizem os riscos ao meio ambiente e à saúde humana. § 2º Os testes, as provas e os estudos sobre mutagênese, carcinogênese e teratogênese, realizados no mínimo em duas espécies animais, devem ser efetuados com a aplicação de critérios aceitos por instituições técnico-	científica; IV - que apresentem evidências suficientes de que são carcinogênicos, de acordo com procedimentos e estudos reconhecidos pela comunidade científica; V - que apresentem evidências suficientes de que são mutagênicos, de acordo com procedimentos e estudos reconhecidos pela comunidade científica; VI - que apresentem evidências suficientes de que provocam distúrbios hormonais de acordo com procedimentos e estudos reconhecidos pela comunidade científica; VII - que apresentem evidências suficientes de que provocam danos ao aparelho reprodutor, de acordo com procedimentos e estudos reconhecidos pela comunidade científica; VIII - que se revelem mais perigosos para a espécie humana do que os testes em laboratório e estudos científicos tenham sido capazes de demonstrar, de acordo com critérios técnicos e científicos reconhecidos pela comunidade científica; e IX - cujas características ou cujo uso causem danos ao meio ambiente, de acordo com critérios estabelecidos em normas complementares editadas pelo órgão federal de meio ambiente. § 1º Devem ser considerados como "desativação de seus componentes" os processos de inativação dos
--	---

ADPF 910 / DF

científicas nacionais ou internacionais reconhecidas.	ingredientes ativos que minimizem os riscos ao meio ambiente e à saúde humana. § 2º Os critérios referentes aos procedimentos, aos estudos e às evidências suficientes de que tratam os incisos III a VIII do caput devem ser definidos em norma do órgão federal de saúde. § 3º As proibições previstas nos incisos III a VIII do caput se aplicam aos casos em que não seja possível determinar o limiar de dose que permita proceder com as demais etapas de avaliação do risco à saúde, conforme critérios estabelecidos em norma do órgão federal de saúde.
---	---

Na nota n. 310/2020 a Subchefia de Assuntos Jurídicos da Secretaria Geral da Presidência da República se esclareceu que:

“50. O § 2º esclarece que os estudos e evidências que associem o agrotóxico à mutagênese, carcinogênese ou teratogênese devem ser definidos em norma do órgão federal de saúde. Ou seja, o Decreto não estabelece quais evidências serviriam para associar o agrotóxico à doença, mas submete o tema à disposição técnica, o que obviamente não representa inconstitucionalidade.

51. É claro que a expressão evidências suficientes de mutagênese, carcinogênese ou teratogênese não pode ser interpretado como uma larga amostra de estudos observacionais ou uma revisão sistemática de literatura, já que a exigência de evidências robustas revelaria-se contrária ao princípio da precaução. De fato, a expressão evidências suficientes de mutagênese, carcinogênese ou teratogênese não pode ser interpretada de outra forma senão como a presença de indícios metodologicamente e cientificamente validados.

52. Naturalmente que de outra forma não disporia o órgão federal de saúde. E, se assim o fizesse, o desvio concreto submeter-se-ia

ADPF 910 / DF

à revisão judicial. Não é o caso em exame, cuja regra abstrata, em si, não revela incompatibilidade com a Constituição de 1988”.

Depreende-se da alteração normativa questionada se tratar de centralização, em órgãos do poder executivo federal, do controle de agrotóxicos com potencial teratogênico, carcinogênico, mutagênico, causador de distúrbios hormonais, danosos ao aparelho reprodutor ou mais perigosos à espécie humana que os testes em laboratórios ou estudos científicos foram capazes de demonstrar.

A norma alterada do § 2º do art. 31 do Decreto Presidencial n. 4.074/2002 confere ao Ministério da Saúde atribuição de grande responsabilidade, especialmente considerando o acréscimo do § 3º ao art. 31 pelo Decreto Presidencial n. 10.833/2021, que, a despeito do que menciona o arguente, não foi objeto de pedido na presente arguição.

Cuidando-se de agrotóxicos com potencial danoso à saúde como aqueles mencionados no art. 31 do Decreto Presidencial n. 4.074/2002, os critérios a serem adotados para controle dessas substâncias devem, pelos princípios da prevenção e da precaução, antes mencionados, curvar-se aos padrões científicos de segurança mais rigorosos disponíveis, sob pena de ofensa ao princípios da proteção suficiente.

Assim, a aplicação de critérios aceitos por instituições técnico-científicas reconhecidas nacionalmente ou internacionalmente é especialmente relevante para garantir credibilidade, segurança e confiança aos estudos e procedimentos previstos nos incs. III a VIII do § 2º do art. 31 do Decreto Presidencial n. 4.074/2002.

40. Comprovado o risco de se adotarem interpretação que esvaziem as exigências científicas e controláveis as atuações estatais, voto no sentido de dar interpretação conforme à constituição ao § 2º do art. 31 do Decreto Presidencial n. 4.074/2002, alterado pelo Decreto Presidencial n. 10.833/2021 para que os “critérios referentes aos

ADPF 910 / DF

procedimentos, aos estudos e às evidências suficientes” sejam aqueles aceitos por instituições técnico-científicas nacionais ou internacionais reconhecidas.

§ 8º do art. 86 do Decreto n. 4.074/2002, alterado pelo Decreto n. 10.833/2021

41. A alteração feita pelo Decreto n. 10.833/2021 ao § 8º do art. 86 do Decreto n. 4.074/2002 vinculou a destruição ou inutilização de vegetais e alimentos nos quais se tenha identificado resíduos acima dos níveis permitidos ou aplicação de agrotóxicos e afins de uso não autorizado ao intitulado “risco dietético inaceitável”. Tem-se no quadro abaixo:

Decreto n. 4.074/2002 (regras anteriores)	Decreto n. 4.074/2002 (alterado pelo Decreto n. 10.833/2021)
Art. 86. Sem prejuízo das responsabilidades civil e penal cabíveis, a infração de disposições legais acarretará, isolada ou cumulativamente, independentemente da medida cautelar de interdição de estabelecimento, a apreensão do produto ou alimentos contaminados e a aplicação das sanções previstas no art. 17 da Lei n. 7.802, de 1989.	Art. 86. Sem prejuízo das responsabilidades civil e penal cabíveis, a infração de disposições legais acarretará, isolada ou cumulativamente, independentemente da medida cautelar de interdição de estabelecimento, a apreensão do produto ou alimentos contaminados e a aplicação das sanções previstas no art. 17 da Lei n. 7.802, de 1989.
(...)	(...)
§ 8º A destruição ou inutilização de vegetais, parte de vegetais e alimentos será determinada pela autoridade sanitária competente, sempre que apresentarem resíduos acima dos níveis permitidos ou quando tenha havido aplicação de agrotóxicos e afins de uso não autorizado.	§ 8º A destruição ou a inutilização de vegetais, parte de vegetais e alimentos será determinada pela autoridade sanitária competente quando forem identificados resíduos acima dos níveis permitidos ou aplicação de agrotóxicos e afins de uso não autorizado, sempre que estes oferecerem risco dietético inaceitável, conforme critérios definidos em norma complementar.

ADPF 910 / DF

O Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento justificou essa alteração nos termos seguintes:

“É importante salientar que existe uma diferença conceitual entre perigo e risco. O perigo é uma propriedade inerente do agrotóxico de causar danos à saúde, enquanto o risco é caracterizado em função do perigo e da exposição ao referido agente.

Dessa forma, tanto do ponto de vista ocupacional, quanto para a população em geral, é preciso estimar, da maneira mais precisa possível, a quantidade de agrotóxicos a que os indivíduos estão expostos.

Do ponto de vista do consumidor, tal estimativa vem sendo conduzida na Anvisa por meio da avaliação do risco dietético desde o advento da Portaria SNVS/MS nº 03, de 1992, que consiste em analisar a probabilidade de aparecimento de efeitos adversos à saúde humana, resultante da ingestão de alimentos que contenham resíduos de agrotóxicos”.

42. O conceito de risco dietético inaceitável não é especificado no Decreto n. 10.833/2021. Foi ele aprofundado na Resolução da Diretoria Colegiada n. 295/2019 da Anvisa, na qual se *“dispõe sobre os critérios para avaliação do risco dietético decorrente da exposição humana a resíduos de agrotóxicos, no âmbito da Anvisa, e dá outras providências”*. Tem-se naquela resolução:

“Art. 3º Para efeitos desta Resolução adotam-se as seguintes definições:

(...)

II - avaliação do risco dietético: análise sistematizada da probabilidade de aparecimento de efeitos adversos à saúde humana, resultantes da ingestão de alimentos com resíduos de agrotóxicos, cujo processo inclui as etapas de identificação do perigo, a avaliação da dose-resposta, a avaliação da exposição e a caracterização do risco;

III - caracterização do risco: processo de combinação das avaliações de perigo, de dose-resposta e de exposição para determinar a probabilidade de ocorrência dos efeitos adversos de um ingrediente ativo do agrotóxico, de seus metabólitos e de seus produtos de

ADPF 910 / DF

degradação, em um indivíduo ou população, sob condições específicas de exposição;

(...)

VI - dose de referência aguda (DRfA): quantidade estimada de substância presente nos alimentos que pode ser ingerida durante um período de até 24 horas, sem oferecer risco apreciável à saúde do consumidor, expressa em miligrama de substância por quilograma de peso corpóreo (mg/kg p.c.);

VII - exposição dietética aguda: estimativa da exposição máxima de um indivíduo a resíduos de agrotóxicos em alimentos consumidos em um período de 24 horas, expressa em miligrama de resíduo por quilograma de peso corpóreo (mg/kg p.c.);

VIII - exposição dietética crônica: estimativa da ingestão diária per capita de resíduo de agrotóxico em alimentos, ao longo da vida, expressa em miligrama de resíduo por quilograma de peso corpóreo (mg/kg p.c.);

(...)

XII - identificação do perigo: etapa em que se avalia o tipo e a natureza dos efeitos adversos que o agrotóxico tem o potencial de causar ao organismo, sistema ou população, em função de suas propriedades intrínsecas;

XIII - ingestão diária aceitável (IDA): quantidade estimada de substância presente nos alimentos que pode ser ingerida diariamente ao longo da vida, sem oferecer risco apreciável à saúde do consumidor, expressa em miligrama de substância por quilograma de peso corpóreo (mg/kg p.c.);

(...)

XXV - resíduo de agrotóxico para fins de avaliação do risco dietético: resíduo do ingrediente ativo do agrotóxico, de seus metabólitos e de seus produtos de degradação presentes nos alimentos, que possuem relevância toxicológica e contribuem de maneira importante para a exposição humana. Para efeitos desta Resolução, este termo é referenciado como resíduo de agrotóxico.

Art. 11. A caracterização do risco dietético agudo, resultante da exposição a resíduo(s) de agrotóxico(s), deve ser realizada comparando-se a exposição dietética aguda com a DRfA adotada pela

ADPF 910 / DF

Anvisa.

§ 1º O risco é considerado inaceitável quando a exposição dietética aguda for maior que a DRfA.

§ 2º Para as substâncias que não possuam DRfA estabelecida pela Anvisa, o risco será caracterizado utilizando-se a DRfA adotada no âmbito do Codex Alimentarius ou, na ausência desta, por outros organismos internacionalmente reconhecidos.

Art. 12. A caracterização do risco dietético crônico, resultante da exposição a resíduo(s) de agrotóxico(s), deve ser realizada comparando-se a exposição dietética crônica com a IDA adotada pela Anvisa.

§ 1º O risco é considerado inaceitável quando a exposição dietética crônica for maior que a IDA.

§ 2º Para as substâncias que não possuam IDA estabelecida pela Anvisa, o risco será caracterizado utilizando-se a IDA adotada no âmbito do Codex Alimentarius ou, na ausência desta, por outros organismos internacionalmente reconhecidos" (grifos nossos).

O § 8º do art. 86 Decreto n. 4.074/2002, na norma atual, estabelece exceção para aproveitamento de produtos alimentícios que seriam descartados por descumprimento das normas sanitárias aplicáveis, colocando em risco toda a população que vier a consumir esses alimentos.

A afirmação de que esses produtos não representam perigo ao consumidor é, no mínimo, contraditória, pois a razão pela qual os alimentos seriam destruídos ou inutilizados, nos termos da norma anterior, seria a identificação de "resíduos acima dos níveis permitidos ou aplicação de agrotóxicos e afins de uso não autorizado".

Permitir o consumo desses produtos é ser conivente com a exposição da população a alimentos com padrões de segurança reduzidos ou insuficientes.

No documento apresentado pela Associação Brasileira de Saúde Coletiva Abrasco sobre os impactos dos agrotóxicos à saúde, destacou-se

ADPF 910 / DF

que:

*“O uso de um ou mais agrotóxicos em culturas para as quais eles não estão autorizados, sobretudo daqueles em fase de reavaliação ou de descontinuidade programada devido à sua alta toxicidade, apresenta consequências negativas na saúde humana e ambiental. Uma delas é o aumento da insegurança alimentar para os consumidores que ingerem o alimento contaminado com IAs, pois esse uso, por ser absolutamente irregular, não foi considerado no cálculo da ingestão diária aceitável (IDA), e esta insegurança se agrava na medida em que esse agrotóxico é encontrado em vários alimentos consumidos em nossa dieta cotidiana”. (CARNEIRO, F. F. et al. Segurança Alimentar e nutricional e saúde. Parte 1. In CARNEIRO, Fernando Ferreira et al. (org.) *Dossiê ABRASCO: um alerta sobre os impactos dos agrotóxicos na saúde*. Rio de Janeiro: EPSJV; São Paulo: Expressão Popular, 2015).*

Seja anotado que o risco à saúde foi elemento bastante para que a Anvisa proibisse, por exemplo, a utilização do ingrediente ativo Carbofurano em produtos agrícolas no País (Resolução n. 185/2017 da Anvisa).

Ao permitir o consumo de alimentos nos quais identificados resíduos acima dos níveis permitidos ou aplicação de agrotóxicos e afins de uso não autorizado, desde que não exista *“risco dietético inaceitável”*, pela alteração normativa levada a efeito pelo Decreto n. 10.833/2021, descumpra os princípios da vedação ao retrocesso social, da precaução e da proteção insuficiente a direitos fundamentais.

43. Assim, comprovada a desobediência aos princípios constitucionais ambientais e de garantia da saúde e do direito à informação antes mencionados, **voto no sentido de declarar inconstitucional o § 8º do art. 86 do Decreto n. 4.074/2002, na forma alterada pelo Decreto n. 10.833/2021.**

44. Pelo exposto, **voto no sentido de:**

ADPF 910 / DF

a) converter o julgamento da medida cautelar em definitivo de mérito;

b) não conhecer da arguição de descumprimento de preceito fundamental quanto ao inc. IV do art. 6º e ao art. 41 do Decreto n. 4.074/2002, alterado pelo Decreto n. 10.833/2021.

c) conhecer parcialmente da arguição de descumprimento de preceito fundamental e julgar parcialmente procedente o pedido para:

c.1) declarar a inconstitucionalidade do inc. I do art. 6º do Decreto n. 10.833/2021, pelo qual revogado o inc. III do art. 2º do Decreto n. 4.074/2002;

c.2) declarar a inconstitucionalidade do inc. X do art. 2º e dos §§ 2º e 3º do art. 69 do Decreto n. 4.074/2002, modificado pelo Decreto n. 10.833/2021;

c.3) declarar a inconstitucionalidade do § 8º do art. 86 do Decreto n. 4.074/2002, modificado pelo Decreto n. 10.833/2021;

c.4) dar interpretação conforme à Constituição ao inc. I do § 14 do art. 10 do Decreto n. 4.074/2002, alterado pelo Decreto n. 10.833/2021, para que a expressão “*mesmo ingrediente ativo*” seja compreendida como a totalidade dos ingredientes ativos dos produtos técnicos, pré-misturas, agrotóxicos ou afins que busque se registrar;

c.5) dar interpretação conforme à Constituição ao inc. XV do art. 2º do Decreto n. 4.074/2002 para que a publicidade aos resumos de pedidos e concessões de registro seja realizada por meio do acesso livre, sem a exigência de cadastro para consulta dessas informações;

ADPF 910 / DF

c.6) dar interpretação conforme à Constituição ao § 2º do art. 31 do Decreto n. 4.074/2002, alterado pelo Decreto n. 10.833/2021 para que os “critérios referentes aos procedimentos, aos estudos e às evidências suficientes” sejam aqueles aceitos por instituições técnico-científicas nacionais ou internacionais reconhecidas.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 910

PROCED. : DISTRITO FEDERAL

RELATORA : MIN. CÁRMEN LÚCIA

REQTE.(S) : PARTIDO DOS TRABALHADORES

ADV.(A/S) : EUGENIO JOSE GUILHERME DE ARAGAO (04935/DF, 30746/ES, 428274/SP) E OUTRO(A/S)

INTDO.(A/S) : PRESIDENTE DA REPÚBLICA

PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

AM. CURIAE. : UNIFITO - UNIÃO DOS PRODUTORES/FABRICANTES NACIONAIS DE FITOSSANITÁRIOS

ADV.(A/S) : EDMUR BENTO DE FIGUEIREDO JUNIOR (139142/SP)

ADV.(A/S) : LIDIA CRISTINA JORGE DOS SANTOS (209516/SP)

AM. CURIAE. : SINDICATO NACIONAL DA INDÚSTRIA DE PRODUTOS PARA DEFESA VEGETAL - SINDIVEG

ADV.(A/S) : EDMUR BENTO DE FIGUEIREDO JUNIOR (139142/SP)

AM. CURIAE. : CONFEDERAÇÃO DA AGRICULTURA E PECUÁRIA DO BRASIL - CNA

ADV.(A/S) : RUDY MAIA FERRAZ (22940/DF)

Decisão: Após os votos dos Ministros Cármen Lúcia (Relatora), Roberto Barroso, Edson Fachin e Alexandre de Moraes, que a) convertiam o julgamento da medida cautelar em definitivo de mérito; b) não conheciam da arguição de descumprimento de preceito fundamental quanto ao inc. IV do art. 6º e ao art. 41 do Decreto n. 4.074/2002, alterado pelo Decreto n. 10.833/2021; c) conheciam parcialmente da arguição de descumprimento de preceito fundamental e julgavam parcialmente procedente o pedido para: c.1) declarar a inconstitucionalidade do inc. I do art. 6º do Decreto n. 10.833/2021, pelo qual revogado o inc. III do art. 2º do Decreto n. 4.074/2002; c.2) declarar a inconstitucionalidade do inc. X do art. 2º e dos §§ 2º e 3º do art. 69 do Decreto n. 4.074/2002, modificado pelo Decreto n. 10.833/2021; c.3) declarar a inconstitucionalidade do § 8º do art. 86 do Decreto n. 4.074/2002, modificado pelo Decreto n. 10.833/2021; c.4) dar interpretação conforme à Constituição ao inc. I do § 14 do art. 10 do Decreto n. 4.074/2002, alterado pelo Decreto n. 10.833/2021, para que a expressão "mesmo ingrediente ativo" seja compreendida como a totalidade dos ingredientes ativos dos produtos técnicos, pré-misturas, agrotóxicos ou afins que busque se registrar; c.5) dar interpretação conforme à Constituição ao inc. XV do art. 2º do Decreto n. 4.074/2002 para que a publicidade aos resumos de pedidos e concessões de registro seja realizada por meio do acesso livre, sem a exigência de cadastro para consulta dessas informações; c.6) dar interpretação conforme à Constituição ao § 2º do art. 31 do Decreto n. 4.074/2002, alterado pelo Decreto n. 10.833/2021 para que os "critérios referentes aos procedimentos,

aos estudos e às evidências suficientes” sejam aqueles aceitos por instituições técnico-científicas nacionais ou internacionais reconhecidas, pediu vista dos autos o Ministro André Mendonça. Falaram: pela Advocacia-Geral da União, a Dra. Edwiges Coelho Girão, Advogada da União; pelo *amicus curiae* Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil - CNA, o Dr. Rodrigo de Oliveira Kaufmann; e, pelos *amici curiae* UNIFITO - União dos Produtores/Fabricantes Nacionais de Fitossanitários e Sindicato Nacional da Indústria de Produtos para Defesa Vegetal - SINDIVEG, a Dra. Lidia Cristina Jorge dos Santos. Plenário, Sessão Virtual de 7.10.2022 a 17.10.2022.

Composição: Ministros Rosa Weber (Presidente), Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Luiz Fux, Roberto Barroso, Edson Fachin, Alexandre de Moraes, Nunes Marques e André Mendonça.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário

03/07/2023

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 910
DISTRITO FEDERAL**

VOTO-VISTA

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. DISPOSIÇÕES DO DECRETO Nº 10.833, DE 2021, QUE MODIFICA O DECRETO Nº 4.074, DE 2002. ALTERAÇÕES NA REGULAMENTAÇÃO DE PRODUTOS AGROTÓXICOS, SEUS COMPONENTES E AFINS. ALEGADA VIOLAÇÃO AOS ARTS. 1º, INC. III; 5º, INC. XXXII; 6º, 196; E 225 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. PRELIMINARES. OFENSA DE NATUREZA REFLEXA. IMPUGNAÇÃO DE TODO O COMPLEXO NORMATIVO: AUSÊNCIA. IMPUGNAÇÃO ESPECÍFICA DE DETERMINADOS DISPOSITIVOS. MÉRITO: AUSÊNCIA. LIMITES AO ESCRUTÍNIO JUDICIAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS. QUESTÕES DE ORDEM TÉCNICO-CIENTÍFICAS. NÃO DEMONSTRAÇÃO DE VIOLAÇÃO CONCRETA A PRECEITO FUNDAMENTAL.

1. Matéria cuja disciplina pormenorizada fora deliberadamente imputada pelo legislador ao plano regulamentar, dotada de inegável viés técnico-regulatório. Nesse cenário, o exame de constitucionalidade da previsão infralegal depende de

ADPF 910 / DF

inquestionáveis juízos preliminares acerca da adequação da regulamentação adotada quando cotejada com outros parâmetros de controle de ordem inferior. Ofensa reflexa ao Texto Constitucional.

2. Ausência de impugnação de todo o complexo normativo no que tange à norma veiculada pelo art. 2º, inc. XV, do Decreto nº 4.074, de 2002, na redação dada pelo Decreto nº 10.833, de 2021. Não conhecimento da arguição, em relação a tal pedido, também por esse motivo.

3. Ausência de impugnação específica quanto à nova redação atribuída ao art. 6º, inc. IV, e ao art. 41, ambos do Decreto nº 4.074, de 2002. Acompanhamento da posição inaugurada pela eminente Ministra Relatora quanto ao não conhecimento dos pedidos em questão.

4. Na esteira da jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal, “[a] *Jurisdição Constitucional encontra óbice nos limites da capacidade institucional dos seus juízes, notadamente no âmbito das políticas públicas, cabendo ao Judiciário a análise racional do escrutínio do legislador, consoante se colhe do julgado da Suprema Corte Americana FCC v. Beach Communications, Inc. 508 U.S. 307 (1993), em que se consignou que ‘a escolha do legislador não está sujeita ao escrutínio empírico dos Tribunais e pode se basear em especulações racionais não embasadas em provas ou dados empíricos’*” (ADC nº

ADPF 910 / DF

42/DF, Rel. Min. Luiz Fux, j. 28/02/2018, p. 13/08/2019; grifos nossos).

5. Não demonstração de violações, no plano abstrato, pelos dispositivos infralegais impugnados, aos preceitos fundamentais suscitados.

6. Arguição de descumprimento de preceito fundamental não conhecida e, no mérito, julgada improcedente.

O SENHOR MINISTRO ANDRÉ MENDONÇA:

1. Trata-se de arguição de descumprimento de preceito fundamental com pedido de medida cautelar, proposta pelo Partido dos Trabalhadores (PT), tendo por objeto os arts. 2º, incs. III, X e XV; 3º; 6º, inc. IV; 10, § 14; 10-E; 12-C; 15; 31, § 2º; 41; 69, *caput* e §§ 2º e 3º; e 86, § 8º, todos do Decreto nº 4.074, de 2002, na redação dada pelo Decreto nº 10.833, de 2021.

2. Eis o teor das normas questionadas:

“Art. 1º O Decreto nº 4.074, de 4 de janeiro de 2002, passa a vigorar com as seguintes alterações:

(...)

"Art. 2º.....

(...)

X - monitorar e fiscalizar a qualidade de agrotóxicos, seus componentes e afins quanto às características do produto registrado;

(...)

XV - dar publicidade ao resumo dos pedidos e das concessões de registro; e (...).”

"Art. 3º Cabe ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e ao Ministério da Saúde, no âmbito de suas competências, monitorar os resíduos de agrotóxicos e

ADPF 910 / DF

afins em produtos de origem vegetal e animal."

"Art. 6º

(...)

IV - definir os critérios técnicos para a avaliação de agrotóxicos, seus componentes e afins destinados ao uso em ambientes urbanos e industriais;"

"Art.10.

§14.

I - mesmo ingrediente ativo; e

....."

"Art. 10-E. Para fins de classificação toxicológica e de comunicação do perigo à saúde na rotulagem de agrotóxicos, pré-misturas e afins, serão observadas as diretrizes do GHS ou do sistema que vier a substituí-lo."

"Art. 12-C. O órgão federal de agricultura estabelecerá regulamento específico sobre a priorização de agrotóxicos e afins com finalidades agrícolas, por motivos fitossanitários ou com o objetivo de promover a competitividade, a fabricação e a formulação nacional.

Parágrafo único. Os pleitos de registro de agrotóxicos e afins selecionados serão publicados pelo órgão registrante e terão a tramitação de seus processos priorizada nos órgãos federais de saúde e de meio ambiente."

"Art. 15. Os prazos estabelecidos para a decisão final nos processos de registro de produtos técnicos, pré-misturas, agrotóxicos e afins considerarão os critérios de complexidade técnica e as priorizações estabelecidas pelos órgãos federais competentes.

§ 1º A aplicação dos critérios a que se refere o caput determinará o enquadramento do pleito submetido à avaliação nas seguintes categorias de precedência:

I - prioritária; ou

II - ordinária.

§ 2º O prazo para a conclusão da avaliação dos processos de registro a que se refere o caput será para:

ADPF 910 / DF

I - a categoria prioritária, de até:

a) doze meses para os casos de novos produtos técnicos, contados da data da publicação da priorização;

b) seis meses para os casos de produtos técnicos equivalentes, contados da data da publicação da priorização;

c) seis meses para os casos de produtos formulados, contados da data do registro dos respectivos produtos técnicos; e

d) seis meses para os casos de produtos formulados cujo produto técnico já esteja registrado, contados da data da publicação da lista de prioridade; e

II - a categoria ordinária, de até:

a) trinta e seis meses para o caso de novo produto técnico, contados da data do protocolo do pedido;

b) vinte e quatro meses para os casos de produtos técnicos equivalentes, contados da data do protocolo do pedido;

c) vinte e quatro meses para os casos de produtos formulados cujo produto técnico já esteja registrado, contados da data do protocolo do produto formulado;

d) vinte e quatro meses para os casos de produtos formulados, cujo produto técnico não esteja registrado, contados da data do registro do produto técnico;

e) doze meses para os casos de novos produtos formulados, contados da data do registro dos respectivos novos produtos técnicos;

f) doze meses para as alterações de registro do produto técnico, contados da data do protocolo do pedido; e

g) doze meses para as alterações de registro de produto formulado, contados da data do protocolo do pedido.

§ 3º Os pleitos de registro de produtos formulados da categoria prioritária serão selecionados e publicados pelo órgão registrante e terão a tramitação de seus

ADPF 910 / DF

processos priorizada nos órgãos federais de agricultura, saúde e de meio ambiente.

§ 4º Será priorizado automaticamente um produto técnico por ingrediente ativo para cada produto formulado que conste da lista de prioridade.

§ 5º Para o cumprimento do disposto no § 4º, o requerente deverá indicar os produtos técnicos utilizados nos estudos do produto formulado.

§ 6º Os prazos para avaliação de pré-misturas corresponderão aos prazos atribuídos aos produtos formulados.

§ 7º O disposto na alínea "e" do inciso II do § 2º aplica-se aos novos produtos formulados protocolados no prazo de até três meses, contado da data do protocolo do pedido do novo produto técnico.

§ 8º Quando houver solicitação, pelos órgãos federais competentes, de esclarecimentos, de dados complementares ou de estudos, a contagem dos prazos de que trata o § 2º será suspensa até que essa solicitação seja atendida.

§ 9º O não atendimento às solicitações de que trata o § 8º no prazo de trinta dias, contado da data de recebimento da notificação, implicará o arquivamento do processo e o indeferimento do pleito pelo órgão federal responsável do registro.

§ 10. Na hipótese prevista no § 9º, o órgão solicitante poderá conceder prazo adicional ao requerente, desde que este apresente justificativa técnica considerada procedente.

§ 11. O órgão que estabelecer restrição ao pleito do registrante deverá comunicá-la aos demais órgãos federais envolvidos.

§ 12. O órgão federal registrante disporá do prazo de trinta dias, contado da data de disponibilização dos resultados das avaliações dos órgãos federais envolvidos para conceder ou indeferir a solicitação do requerente."

"Art. 31.

ADPF 910 / DF

(...)

§ 2º Os critérios referentes aos procedimentos, aos estudos e às evidências suficientes de que tratam os incisos III a VIII do caput devem ser definidos em norma do órgão federal de saúde.”

"Art. 41. As empresas titulares de registro fornecerão aos órgãos federais competentes, anualmente, até 31 de janeiro de cada ano, dados relativos a:

I - estoques, produção nacional, importação, exportação, vendas internas detalhadas, devolução e perdas dos produtos agrotóxicos e afins registrados; e

II - empresas envolvidas na cadeia de produção e comercialização com que tiver relações comerciais e jurídicas, inclusive o seu CNPJ, tais como produtoras, formuladoras, importadoras, exportadoras e revendedoras.

§ 1º Os órgãos federais de saúde e de agricultura terão acesso aos dados entregues ao órgão de meio ambiente referentes às quantidades de agrotóxicos, seus componentes e afins importados, exportados, produzidos, formulados e comercializados.

§ 2º As empresas titulares de registro deverão apresentar os quantitativos mensais relativos aos dados de que tratam os incisos I e II do caput, em conformidade com o Relatório do Anexo VII."

"Art. 69.

(...)

§ 2º Os titulares de registro de agrotóxicos, seus componentes e afins que contenham impurezas relevantes do ponto de vista toxicológico ou ambiental deverão guardar os laudos de análise do teor de impurezas, conforme estabelecido na concessão do registro.

§ 3º Norma complementar editada conjuntamente pelos órgãos de agricultura, de saúde e de meio ambiente disporá sobre o cumprimento do disposto neste artigo."

"Seção II

ADPF 910 / DF

Das medidas cautelares e das sanções administrativas

Art. 86.

(...)

§ 8º A destruição ou a inutilização de vegetais, parte de vegetais e alimentos será determinada pela autoridade sanitária competente quando forem identificados resíduos acima dos níveis permitidos ou aplicação de agrotóxicos e afins de uso não autorizado, sempre que estes oferecerem risco dietético inaceitável, conforme critérios definidos em norma complementar.”

Art. 6º Ficam revogados os seguintes dispositivos do Decreto nº 4.074, de 2002:

I - o inciso III do *caput* do art. 2º;”.

3. Argumenta, em síntese, que *“o Decreto n. 10.833/2021 de 07.10.2021 instaura retrocessos legislativos e, muito além disso, promove destituição das competências estatais de regulação, controle e fiscalização de produção e comércio de agrotóxicos em patente violação à dignidade da pessoa humana e o direito a saúde constitucionalmente positivados”* (e-doc. 1, p. 23-24).

4. Em juízo de ponderação, frisa que, *“ainda que se compreenda a necessidade de proteção de outros bens fundamentais (desenvolvimento do País, abastecimento alimentar etc.), é necessário sopesar os interesses em conflito a fim de resguardar os direitos basilares, como à saúde e à vida, posto que preponderantes aos de ordem patrimonial, o que não ocorre atualmente, com a edição dos atos administrativos questionados”* (e-doc. 1, p. 24).

5. No que tange à alegada ofensa ao art. 5º, inc. XXXII, da CRFB, aduz que *“[a] liberação de agrotóxicos potencialmente prejudiciais ao meio ambiente, sua reclassificação ou flexibilização para permitir que produtos extremamente tóxicos sejam livremente utilizados, de forma ostensiva na agricultura e na produção de alimentos, tem como consequência, a produção de alimentos não adequados para o consumo e a saúde dos consumidores, fragilizando, desta feita, a proteção constitucional do consumidor”* (e-doc. 1, p.

ADPF 910 / DF

26).

6. Em relação à questão ambiental (CRFB, art. 225), aduz que “o Decreto ora questionado não se funda no princípio do Estado Socioambiental de Direito, em verdade, vai na contramão de um desenvolvimento sustentável, alargando as possibilidades de utilização de produtos quimicamente mais tóxicos que serão liberados no meio ambiente (afluentes de rios, solo e ar), com menor controle e fiscalização estatal” (e-doc. 1, p. 34).

7. Ainda quanto à violação ao meio ambiente, defende que “os atos administrativos impugnados também violam o Princípio da Vedação ao Retrocesso Ambiental. Princípio este, que visa refutar propostas de flexibilização de leis que asseguram às futuras gerações usufruir conquistas ambientais do passado” (e-doc. 1, p. 36), suscitando, outrossim, “violação ao Princípio da Prevenção e Princípio da Precaução” (e-doc. 1, p. 37).

8. Especificamente em relação à nova redação dada ao inc. XV do art. 2º do Decreto nº 4.074, de 2002, entende que a previsão editada “inibe a fácil divulgação desses dados, pois o atual formato eletrônico do DOU é uma fonte de informação para toda a sociedade, e a ausência desses dados divulgados publicamente, configura uma violação explícita ao princípio da publicidade” (e-doc. 1, p. 41).

9. Por fim, assevera que “o Decreto em comento viola norma internacional, uma vez que o Brasil é signatário da Convenção 170 da OIT, razão pelo qual tem vício de convencionalidade” (e-doc. 1, p. 45).

10. Requer a declaração de inconstitucionalidade “dos artigos 2º, incisos III, X e XV; art. 3º, art. 6º, inciso IV; art. 10, § 14; art 10-E; art. 12-C; art. 15; art. 31, § 2º; art. 41, 69, caput, §2º, §3º e art.86, § 8º do Decreto nº 10.833 de 07 de outubro de 2021 editado pelo Poder Executivo” (e-doc. 1, p. 47).

11. Adotado o rito do art. 10 da Lei nº 9.868, de 1999 (e-doc. 9),

ADPF 910 / DF

sobrevieram as informações pela Presidência da República (e-docs. 12 e 13) e, em seguida, as manifestações da Advocacia-Geral da União (e-doc. 16) e da Procuradoria-Geral da República (e-doc. 19). Todas se posicionaram pelo não conhecimento da arguição e, no mérito, pela improcedência dos pedidos.

12. Iniciado o julgamento de mérito da ação na Sessão do Plenário Virtual de 07/10/2022 a 17/10/2022, a eminente Ministra Relatora acolheu as questões preliminares ventiladas apenas em relação ao art. 6º, inc. IV, e ao art. 41, ambos do Decreto nº 4.074, de 2002, com a nova redação dada pelo Decreto nº 10.833, de 2021, deixando de conhecer tão somente dos pedidos direcionados a tais dispositivos e, no mérito, votou pela procedência parcial dos pedidos, conforme sintetiza a ementa apresentada:

“ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. DECRETO N. 4.074/2002, MODIFICADO PELO DECRETO N. 10.833/2021. CONTROLE DE AGROTÓXICOS, COMPONENTES E AFINS. AFRONTA A PRECEITOS FUNDAMENTAIS GARANTIDORES DO DIREITO FUNDAMENTAL À SAÚDE E AO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO. PRINCÍPIOS DA PREVENÇÃO E DA PRECAUÇÃO. VEDAÇÃO AO RETROCESSO SOCIOAMBIENTAL. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO FUNDAMENTAL PARCIALMENTE CONHECIDA E JULGADA, EM PARTE, PROCEDENTE.”

13. Após o voto dos eminentes Ministros Roberto Barroso, Edson Fachin e Alexandre de Moraes, acompanhando Sua Excelência, pedi vista regimental para melhor análise dos autos.

Contextualizada a controvérsia, passo a me manifestar.

I - EXAME DAS QUESTÕES PRELIMINARES

ADPF 910 / DF

14. Tanto a Presidência da República quanto a Advocacia-Geral da União e a Procuradoria-Geral da República suscitaram, em suas respectivas manifestações, como questões preliminares: *(i)* a **ausência de ofensa direta ao Texto Constitucional**, centrando-se a argumentação apresentada na petição inicial em apontadas incompatibilidades entre o decreto regulamentar inquinado e a Lei nº 7.802, de 1989, e a Convenção nº 170, da Organização Internacional do Trabalho; *(ii)* o **não atendimento ao requisito da subsidiariedade**, em descumprimento ao que dispõe o art. 4º, § 1º, da Lei nº 9.882, de 1999, diante da eventual existência de outros meios igualmente aptos a sanar as lesões aos preceitos fundamentais suscitadas, e *(iii)* a **ausência de impugnação à integralidade do complexo normativo** relacionado às matérias disciplinadas pelos dispositivos questionados.

15. Além de tais questões, a eminente Ministra Relatora deixou de conhecer o pedido deduzido especificamente em relação à nova redação conferida ao art. 41 do Decreto nº 4.074, de 2002, diante da *(iv)* **ausência de impugnação específica** ao referido normativo.

I.1. Das alegações de ofensa reflexa à Constituição e de ausência de subsidiariedade

16. De acordo com a pacífica jurisprudência deste Excelso Pretório, a via do controle concentrado e abstrato de constitucionalidade é reservada aos atos normativos primários, ou seja, que retiram sua força normativa diretamente da Lei Fundamental.

17. Com base nesse entendimento, em se verificando que determinado ato do Poder Público, ainda que dotado de generalidade e abstração, possui substrato de validade em outro ato normativo infraconstitucional – *tais como a lei ordinária, a lei complementar, o decreto (autônomo ou regulamentar)* –, o caráter secundário da norma ensejaria,

ADPF 910 / DF

prima facie, a instauração de típico **controle de legalidade**, tendo como paradigma precisamente a norma – *ou o complexo normativo* – que lhe dá suporte primário.

18. De fato, o controle de legalidade é prejudicial ao escrutínio superior acerca da constitucionalidade dos atos de normatividade secundária, uma vez que: *i*) se estiver em desconformidade com o ato normativo primário que lhe dá arrimo, o ato secundário é ilegal (*não havendo necessidade em perscrutar sua constitucionalidade*); *ii*) de outro bordo, se guardar consonância com a norma que lhe emprega validade jurídica, eventual inconstitucionalidade afetaria especificamente esta norma primária e, apenas por consequência lógica, aquelas com base nela editadas (*não havendo utilidade, nem adequação, no combate isolado aos normativos reflexos*).

19. Acerca do tema, peço vênica para trazer à colação manifestação doutrinária do eminente Ministro Roberto Barroso, recorrentemente utilizada no âmbito desta Corte para nortear a apreciação da matéria:

“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.”

(BARROSO, Luís Roberto. *O controle de constitucionalidade no direito brasileiro: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência*. 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 181; grifos nossos).

ADPF 910 / DF

20. No caso em análise, a agremiação autora busca promover o controle de constitucionalidade em abstrato do Decreto nº 10.833, de 7 de outubro de 2021, que “[a]ltera o Decreto nº 4.074, de 4 de janeiro de 2002, que regulamenta a Lei nº 7.802, de 11 de julho de 1989, que dispõe sobre a pesquisa, a experimentação, a produção, a embalagem e rotulagem, o transporte, o armazenamento, a comercialização, a propaganda comercial, a utilização, a importação, a exportação, o destino final dos resíduos e embalagens, o registro, a classificação, o controle, a inspeção e a fiscalização de agrotóxicos, seus componentes e afins”.

21. Como já evidenciado na ementa do referido ato, sua edição visou alterar normativo anterior pelo qual se “**regulamenta a Lei nº 7.802, de 11 de julho de 1989**”.

22. Ademais, verifica-se da argumentação deduzida na peça vestibular que, em relação a vários dos pedidos formulados, o partido arguente busca demonstrar, na realidade, a existência de desconformidade entre o ato vergastado e a Lei nº 7.802, de 1989, a qual visa regulamentar. Tal conclusão ressaí dos seguintes excertos:

“O Ministério da Saúde agora passa a adotar oficialmente a avaliação de risco. Isso significa dizer que, mesmo que um agrotóxico apresente uma característica muito grave (por exemplo, ser cancerígeno), ele ainda pode ser aprovado caso se avalie que nas condições de uso ideais o risco de que ele cause câncer é ‘aceitável’. **Na prática, esse ponto pode acabar com os atuais critérios proibitivos de registro previstos na Lei 7802.**

(...)

Possivelmente **ilegal pois confronta a Lei 7802.**

(...)

Os critérios proibitivos previstos na Lei 7802 serviram até hoje para impedir o registro de agrotóxicos muito perigosos, ou para disparar o processo de reavaliação, caso estes efeitos não fossem conhecidos no momento do registro.

ADPF 910 / DF

(...)

Retrocesso legal/possivelmente **conflitante com Lei 7802.**

(...)

As **normas fixadas pelo Decreto questionado, incorporam preceitos constantes de Projeto de Lei em tramitação do Congresso** (apelidado pelos ambientalistas como o PL do Veneno - de nº 6.299, de 2002) [...]

(...)

11. Vale alertar, ainda segundo David Hathaway, que os critérios correlatos na União Europeia, alterados recentemente, de risco para perigo, **igualam a abordagem daqueles países ao disposto na Lei 7.802, ainda em vigor no Brasil.** Em outros termos, caminhamos em sentido inverso ao da UE.

(...)

[...] No entanto, **quaisquer regras gerais sobre o tema devem, obrigatoriamente, atender ao disposto na Lei 7.802/1989** que trata dos agrotóxicos, seus componentes e afins, **devendo seu regulamento observar os limites e parâmetros legais estabelecidos.**" (e-doc. 1, p. 2-4; 7-8; 43; grifos nossos).

23. Além de potencial ofensa direta à Lei nº 7.802, de 1989, sustenta-se que o decreto sob investiva malferiria a Convenção nº 170, da Organização Internacional do Trabalho, especialmente ao adotar o Sistema Globalmente Harmonizado de Classificação e Rotulagem de Produtos Químicos (GHS), como parâmetro de avaliação toxicológica dos defensivos agrícolas. Em suas palavras:

"135. Depreende-se, pois, sobre a necessidade de alteração da Lei nº 7.802, de 1989 para a adoção do GHS para efeito de classificação toxicológica e rotulagem dos produtos agrotóxicos para as finalidades dos riscos à saúde humana e ao meio ambiente. Em outras palavras, tais modificações não podem ser feitas por Decreto (sob pena de violação às competências do Poder Legislativo Federal) e nem podem violar as Convenções internacionais adotadas pelo País." (e-doc. 1, p. 44; grifos no original).

ADPF 910 / DF

24. Sob outro enfoque, ao analisar o teor da prescrições contidas nos dispositivos inquinados, verifica-se tratarem de **aspectos eminentemente técnicos**, os quais, de fato, **recebem melhor disciplina por parte dos órgãos administrativos responsáveis pela efetiva implementação e fiscalização das diretrizes gerais norteadoras da política pública em tela**, diante do assenhoramento que detém quanto aos aspectos de ordem prática-operacional envolvidos, **dotados que são de maior capacidade institucional à regulamentação pormenorizada da matéria**.

25. Nesse sentido, destaco, a título exemplificativo, a discussão quanto à nova redação dada ao art. 31, § 2º, do Decreto nº 4.074, de 2002, a qual, no entender da entidade autora *“apresenta relevante flexibilização nos parâmetros de controle e monitoramento estatal sobre a toxicidade dos agrotóxicos e demais seguimentos”* (e-doc. 1, p. 22-23).

26. Verifico que o comando legal correlato preconiza ser proibido o registro de agrotóxicos, seus componentes e afins *“que revelem características teratogênicas, carcinogênicas ou mutagênicas, de acordo com os resultados atualizados de experiências da comunidade científica”* (Lei nº 7.802, de 1989, art. 3º, § 6º, al. “c”).

27. Densificando a aludida prescrição, previa o Decreto nº 4.074, de 2002, na redação anterior do art. 31, § 2º, que os dados da comunidade científica norteadoras da referida análise deveriam advir de *“testes”, “provas” e “estudos sobre mutagênese, carcinogênese e teratogênese, realizados no mínimo em duas espécies animais”,* efetuados com a *“aplicação de critérios aceitos por instituições técnico-científicas nacionais ou internacionais reconhecidas”*.

28. Por sua vez, a disposição atual estabelece que *“[o]s critérios referentes aos procedimentos, aos estudos e às evidências suficientes”,* norteadores da avaliação quanto à presença de características

ADPF 910 / DF

teratogênicas, carcinogênicas ou mutagênicas, “*devem ser definidos em norma do órgão federal de saúde*”, frisando, nos incs. III a VIII do *caput*, que tais critérios devem estar “*de acordo com procedimentos e estudos reconhecidos pela comunidade científica*”.

29. Vê-se que o dispositivo em comento se manteve fiel à diretriz estabelecida pela legislação de regência (Lei nº 7.802, de 1989, art. 3º, § 6º, “c”), prescrevendo que os critérios a serem fixados para aferição das citadas características devem necessariamente considerar a posição da “*comunidade científica*”. Nada obstante, delegou-se a ato normativo inferior, a ser editado pelo “*órgão federal de saúde*”, portanto, eminentemente técnico, a efetiva definição quanto à forma mais adequada de apurar o entendimento encampado pelos especialistas sobre o assunto.

30. Nesse contexto, com as mais elevadas vênias às posições em contrário, a meu sentir, a discussão quanto aos critérios metodológico-procedimentais mais seguros ou adequados para se aferir a posição acolhida pela “*comunidade científica*” quanto à presença das características teratogênicas, carcinogênicas ou mutagênicas de determinada substância não tem assento constitucional. Na esteira da posição atualmente encampada pelo regulamento, dada a sua feição técnica, prescinde até mesmo de endereçamento de forma exaustiva pelo legislador ordinário.

31. Trata-se, portanto, de matéria cuja disciplina pormenorizada fora deliberadamente imputada ao plano regulamentar, dotada de inegável viés técnico-regulatório. Nesse cenário, o exame de constitucionalidade da previsão infralegal depende de inquestionáveis juízos preliminares acerca da adequação da regulamentação adotada quando cotejada com outros parâmetros de controle de ordem inferior.

32. Em tal conjuntura, além do intuito regulamentar explicitado na ementa e do teor da argumentação ventilada na petição inicial, evidencia-

ADPF 910 / DF

se a natureza eminentemente infralegal, porque técnico-regulatória, das normas impugnadas.

33. Nesse sentido, diante da similitude com o caso em apreço, cito, dentre outros, o entendimento adotado nos seguintes precedentes:

“ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. REALIZAÇÃO DA 17ª RODADA DE LICITAÇÃO DE BLOCOS PARA EXPLORAÇÃO E PRODUÇÃO DE PETRÓLEO E GÁS NATURAL. AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEL. ART. 6º, § 2º, DA RESOLUÇÃO CNPE N. 17/2017. DISPENSA DA ELABORAÇÃO DE ESTUDOS AMBIENTAIS E DA AVALIAÇÃO AMBIENTAL DE ÁREA SEDIMENTAR (AAAS). CABIMENTO. PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE. ARGUMENTAÇÃO. COMPETÊNCIA REGULAMENTAR. CAPACIDADE TÉCNICA. CONTROLE JUDICIAL DE POLÍTICA PÚBLICA. PEDIDO DE INTERPRETAÇÃO CONFORME À CONSTITUIÇÃO.

1. Ante os princípios da separação dos poderes, da eficiência administrativa e da razoabilidade, cabe ao Supremo atuar com cautela e com deferência à capacidade institucional do administrador quanto às soluções encontradas pelos órgãos técnicos, tendo em vista a elaboração e implementação de política pública de alta complexidade e elevada repercussão socioeconômica.

2. A viabilidade ambiental de certo empreendimento é atestada não pela apresentação de estudos ambientais e da Avaliação Ambiental de Área Sedimentar (AAAS), mas pelo procedimento de licenciamento ambiental, no qual se aferem, de forma específica, aprofundada e minuciosa, a partir da Lei n. 6.938/1991, os impactos e riscos ambientais da atividade a ser desenvolvida.

3. Pedido julgado improcedente.”

(ADPF nº 825/DF, Rel. Min. Marco Aurélio, Red. do Acórdão Min. Nunes Marques, Tribunal Pleno, j. 03/08/2021, p.

ADPF 910 / DF

26/11/2021; grifos nossos).

“ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. DISPOSITIVOS DO DECRETO PRESIDENCIAL 6.620, DE 29 DE OUTUBRO DE 2008, QUE REGULAMENTA A LEI DOS PORTOS (LEI 8.630/1993). OFENSA REFLEXA À CONSTITUIÇÃO. AGRAVO REGIMENTAL IMPROVIDO.

I - A jurisprudência desta Suprema Corte, não reconhece a possibilidade de controle concentrado de atos que consubstanciam mera ofensa reflexa à Constituição, tais como o ato regulamentar consubstanciado no decreto presidencial ora impugnado.

II - Agravo regimental a que se nega provimento.”

(ADPF nº 169-AgR/DF, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, j. 19/09/2013, p. 14/10/2013; grifos nossos).

“AGRAVO REGIMENTAL NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONTROLE ABSTRATO DE ATO NORMATIVO SECUNDÁRIO. IMPOSSIBILIDADE. NECESSIDADE DE EXAME DA LEI NA QUAL SE FUNDAMENTA O ATO REGULAMENTADOR. PRECEDENTES. AGRAVO REGIMENTAL AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO.

A jurisprudência deste Supremo Tribunal consolidou-se no sentido de não se admitir o controle abstrato de constitucionalidade de ato normativo secundário por ser necessário o exame da lei na qual aquele se fundamenta, não impugnada na presente ação”.

(ADI nº 6.117-AgR/DF, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, j. 13/10/2020, p. 27/10/2020; grifos nossos).

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – DECRETO – CARÁTER REGULAMENTADOR – INADEQUAÇÃO.

O controle normativo abstrato pressupõe o descompasso

ADPF 910 / DF

entre norma legal e o texto da Constituição Federal, revelando-se inadequado no caso de ato regulamentador, sob pena de ter-se o exame, em sede concentrada, de conflito de legalidade considerado o parâmetro envolvido.”

(ADI nº 5.593-AgR/MG, Rel. Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, j. 06/12/2018, p. 1º/02/2019; grifos nossos).

34. Portanto, de acordo com a diretriz jurisprudencial desta Excelsa Corte, não se está diante de ato normativo primário.

35. E, uma vez evidenciada, na espécie, a pretensa caracterização de **controle de legalidade**, constata-se a existência de outros instrumentos processuais melhor adequados à obtenção da tutela jurisdicional pretendida, o que afasta, por conseguinte, o atendimento ao requisito procedimental especificamente exigido para cognoscibilidade da arguição de descumprimento de preceito fundamental, nos termos do art. 4º, § 1º, da Lei nº 9.882, de 1999.

36. Nessa direção, menciono os seguintes precedentes:

“EMENTA: ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. DISPOSITIVOS DO DECRETO PRESIDENCIAL 5.597, DE 28 DE NOVEMBRO DE 2005, QUE REGULAMENTA O ACESSO DE CONSUMIDORES LIVRES ÀS REDES DE TRANSMISSÃO DE ENERGIA ELÉTRICA. ILEGITIMIDADE ATIVA DA ASSOCIAÇÃO ARGÜENTE. APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE. AUSÊNCIA DE POTENCIALIDADE LESIVA. OFENSA REFLEXA À CONSTITUIÇÃO. AGRAVO REGIMENTAL IMPROVIDO.

I - A composição híbrida da ABRADÉE, devido à heterogeneidade na participação social macula a legitimidade da argüente para agir em sede de controle abstrato de constitucionalidade.

II - Não é parte legítima para a proposição de argüição de

ADPF 910 / DF

descumprimento de preceito fundamental a associação que congrega mero segmento do ramo das entidades das empresas prestadoras de energia elétrica. Precedentes.

III - Inexistência de controvérsia constitucional relevante.

IV - A jurisprudência desta Suprema Corte, não reconhece a possibilidade de controle concentrado de atos que consubstanciam mera ofensa reflexa à Constituição, tais como o ato regulamentar consubstanciado no Decreto presidencial ora impugnado.

V - O ajuizamento da arguição de descumprimento de preceito fundamental rege-se pelo princípio da subsidiariedade, previsto no art. 4º, § 1º, da Lei 9.882/99, a significar que a admissibilidade desta ação constitucional pressupõe a inexistência de qualquer outro meio juridicamente idôneo apto a sanar, com efetividade real, o estado de lesividade do ato impugnado.

VI - Agravo regimental improvido.”

(ADPF nº 93-AgR/DF, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, j. 20/05/2009, p. 07/08/2009; grifos nossos).

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – AJUSTE SINIEF/CONFAZ Nº 08/2016 – ATO CONVENCIONAL DE CARÁTER MERAMENTE ANCILAR OU SECUNDÁRIO, QUE, DESPROVIDO DE NORMATIVIDADE PRIMÁRIA, VEICULA SIMPLES NORMA COMPLEMENTAR DA LEGISLAÇÃO TRIBUTÁRIA (CTN, ART. 100, IV) – AUSÊNCIA DE SITUAÇÃO DE CONFLITO DIRETO E IMEDIATO ENTRE ESSE ATO ESTATAL DOTADO DE MENOR POSITIVIDADE JURÍDICA E O TEXTO DA CONSTITUIÇÃO – PRETENSÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE CUJA ANÁLISE PRESSUPÕE, NECESSARIAMENTE, O CONFRONTO PRÉVIO ENTRE O ATO CONVENCIONAL QUESTIONADO E AS LEIS TRIBUTÁRIAS EM FUNÇÃO DAS QUAIS FOI EDITADO (CTN, ARTS. 102 E 109, E LC Nº 24/75) – NECESSÁRIA FORMULAÇÃO, EM REFERIDO CONTEXTO, DE JUÍZO

ADPF 910 / DF

PRELIMINAR DE LEGALIDADE – OBJETO JURIDICAMENTE INIDÔNEO EM SEDE DE AÇÃO DIRETA – **CRISES DE LEGALIDADE SÃO INSUSCETÍVEIS DE CONTROLE CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDADE – AÇÃO DIRETA NÃO CONHECIDA – INTERPOSIÇÃO DE RECURSO DE AGRAVO CONTRA ESSA DECISÃO – PARECER DA PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA PELO NÃO PROVIMENTO DESTA ESPÉCIE RECURSAL – RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO.**

– **A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal firmou-se no sentido de que crises de legalidade** – que irrompem no âmbito do sistema de direito positivo, caracterizadas pela inobservância, por parte da autoridade pública, do seu dever jurídico de subordinação normativa à lei – **revelam-se, por sua natureza mesma, insuscetíveis de controle jurisdicional concentrado, pois a finalidade a que se acha vinculado o processo de fiscalização normativa abstrata restringe-se, tão somente, à aferição de situações configuradoras de inconstitucionalidade direta, imediata e frontal.** Precedentes.”

(ADI nº 5.582-AgR/DF, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, j. 24/08/2020, p. 17/09/2020; grifos nossos).

37. Ante o exposto, com a devida vênia à compreensão em sentido diverso, evidenciado o caráter meramente reflexo da potencial ofensa ao Texto Constitucional, **não conheço da presente arguição.**

I.2. Da ausência de impugnação de todo o complexo normativo

38. A Advocacia-Geral da União suscitou a existência do óbice processual particularmente em relação ao pedido direcionado à **nova redação dada ao inc. XV do art. 2º do Decreto nº 4.074, de 2002, pelo Decreto nº 10.833, de 2021.**

39. Argumenta que, “[q]uanto à possibilidade de publicação dos resumos dos pedidos e das concessões de registro no SIA, o único dispositivo mencionado

ADPF 910 / DF

nos requerimentos formulados na inicial é o artigo 2º, inciso XV, do referido decreto, com a modificação operada pelo Decreto nº 10.833/2021. No entanto, essa opção também está resguardada na atual redação do artigo 14 do Decreto nº 4.074/2021, cujo caput dispõe: ‘o órgão registrante de agrotóxicos, componentes ou afins deverá dar publicidade a resumo, no Diário Oficial da União ou no SIA, no prazo de trinta dias, contado da data do protocolo do pedido e da data da concessão ou do indeferimento do registro, com as seguintes informações’”.

40. Em reforço a tal alegação suscitada pela AGU, colho da manifestação da Procuradoria-Geral da República o esclarecimento quanto à existência de previsão diretamente na Lei nº 7.802, de 1989, acerca do dever de publicação, no Diário Oficial da União, do resumo dos pedidos de registro devidamente formalizados, plasmada no art. 5º, § 3º, daquele diploma legal.

41. Há, portanto, insuperável inutilidade na apreciação quanto à constitucionalidade ou não da disposição em tela, uma vez que a sua exclusão do mundo jurídico não terá o condão de extirpar a norma ali contida, na medida em que continuará sendo haurida dos demais textos legais não questionados. Nesse sentido, faço remissão ao quanto decidido na ADI nº 7.086/DF, Rel. Min. Rosa Weber, Tribunal Pleno, j. 21/06/2022, p. 29/06/2022; na ADI nº 6.927-AgR/RJ, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 05/12/2022, p. 18/01/2023; e na ADI nº 2.595-AgR/DF, Rel. Min. Alexandre de Moraes, j. 18/12/2017, p. 02/02/2018.

42. Entendo, assim, deva ser acolhida a questão preliminar em comento, especificamente direcionada ao pedido voltado ao **inc. XV do art. 2º** do Decreto nº 4.074, de 2002, na nova redação conferida pelo Decreto nº 10.833, de 2021.

I.3. Da ausência de impugnação específica em relação ao pedido direcionado à nova redação do art. 6º, inc. IV, e do art. 41

ADPF 910 / DF

43. Por fim, em consonância com o posicionamento encampado pela eminente Relatora, igualmente deixo de conhecer dos pedidos veiculados na presente arguição em relação à nova redação conferida ao art. 6º, inc. IV, e ao art. 41 do Decreto nº 4.074, de 2002, pelo Decreto nº 10.833, de 2021, na medida em que *“o arguente não desenvolveu alguma fundamentação jurídica voltada especificamente a questionar ou a oferecer dados referentes à validade ou não desses preceitos e a embasar o pedido de declaração de inconstitucionalidade”*.

44. Assim, diante da ausência de impugnação específica a tais dispositivos, impõe-se a aplicação ao caso do quanto decidido, dentre outras, na ADI nº 7.031/DF, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, j. 08/08/2022, p. 16/08/2022; na ADI nº 4.831/DF, Rel. Min. Rosa Weber, Tribunal Pleno, j. 09/03/2022, p. 17/03/2022.

45. Ante o exposto, com as vênias de praxe ao posicionamento em sentido diverso, por compreender caracterizada *(i)* situação de ofensa meramente reflexa ao Texto Constitucional; *(ii)* bem como pela ausência de impugnação a todo o complexo normativo relacionado à norma inserta no novo inc. XV do art. 2º do Decreto nº 4.074, de 2002; e, ainda, *(iii)* diante da ausência de impugnação específica ao art. 6º, inc. VI, e ao art. 41, ambos do Decreto nº 4.074, de 2002, com a redação dada pelo Decreto nº 10.833, de 2021; **não conheço da presente arguição**.

46. Não obstante tal conclusão, em observância ao art. 137 do Regimento Interno deste Supremo Tribunal Federal, passo ao exame do mérito.

II - EXAME DO MÉRITO

47. **Antecipo**, desde logo, renovando as mais elevadas vênias àqueles que alcançam compreensão em sentido diverso, **que, divergindo da eminente Relatora e daqueles que já a acompanharam, julgo**

ADPF 910 / DF

improcedentes os pedidos aduzidos, pelas razões que passo a expor.

48. Antes, contudo, de iniciar o exame particular das questões deduzidas, rememoro que Sua Excelência julgou igualmente **improcedentes as alegações direcionadas: (i) ao art. 3º do Decreto nº 4.074, de 2002, alterado pelo Decreto nº 10.833, de 2021; (ii) ao art. 10-E do Decreto nº 4.074, de 2002, incluído pelo Decreto nº 10.833, de 2021; (iii) ao art. 12-C do Decreto nº 4.074, de 2002, incluído pelo Decreto nº 10.833, de 2021; e (iv) ao art. 15 do Decreto nº 4.074, de 2002, alterado pelo Decreto nº 10.833, de 2021.**

49. Nesse diapasão, diante da convergência entre as conclusões alcançadas pela eminente Relatora em relação a tais pedidos e a compreensão que ora manifesto, com supedâneo nas mesmas razões já expostas por Sua Excelência, limito-me a **centrar o presente exame aos pontos de divergência**, os quais passo a escrutinar de forma pormenorizada a seguir.

II.1. Dos limites à cognoscibilidade judicial no escrutínio de políticas públicas e questões técnico-regulatórias

50. Para além das razões singularmente apresentadas em relação a cada uma das disposições questionadas, entendo necessário contextualizar as balizas interpretativas que, penso eu, devam nortear o exame de constitucionalidade de normas que, tal como na espécie, são dotadas de inquestionável natureza técnico-regulatória, sendo empregadas pela Administração Pública no exercício da competência que lhe fora constitucionalmente alocada, para modelagem, concretização e compatibilização das políticas públicas de produção agrícola e defesa do meio ambiente.

51. É que, **diante de espaços regulatórios em relação aos quais haja inegável zona de incerteza científica, ocasionada inclusive pela célere e**

ADPF 910 / DF

constante evolução das pesquisas e tecnologias desenvolvidas pela comunidade especializada, não há como negar a existência de dúvida razoável em relação à eficácia de determinado novo instituto ou regramento. Penso que tal constatação, de natureza fática, seja irrefutável.

52. Ocorre que, tal cenário, de ausência de certeza empírica em relação às consequências práticas da nova regulação não a inquina, só por isso, de vício de inconstitucionalidade. Nem mesmo quando se analisa a questão sob o enfoque do devido processo constitucional substantivo, a partir de um juízo de razoabilidade e proporcionalidade.

53. Isso porque, em questões de natureza eminentemente técnica, o dever de observância ao princípio democrático impõe postura deferente desta Suprema Corte em relação às deliberações tomadas pelo Poder constitucionalmente imbuído da representação popular, em obséquio, inclusive, à presunção de constitucionalidade de gozam os atos normativos.

54. Nessa direção aponta, ilustrativamente, o precedente firmando no bojo da ADC nº 42/DF, Rel. Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, j. 28/02/2018, p. 13/08/2019, tendo o eminente Relator, feito menção, inclusive, ao entendimento exarado pela **Suprema Corte Americana, no caso *FCC v. Beach Communications, Inc.* 508 U.S. 307 (1993), no qual se consignou que *“a escolha do legislador não está sujeita ao escrutínio empírico dos Tribunais e pode se basear em especulações racionais não embasadas em provas ou dados empíricos”*. Eis a transcrição parcial da ementa do referido aresto, no que interessa:**

“EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL. DIREITO AMBIENTAL. ART. 225 DA CONSTITUIÇÃO. DEVER DE PROTEÇÃO AMBIENTAL. NECESSIDADE DE COMPATIBILIZAÇÃO COM OUTROS VETORES CONSTITUCIONAIS DE IGUAL HIERARQUIA. ARTIGOS 1º, IV; 3º, II E III; 5º, CAPUT E XXII; 170, CAPUT E INCISOS II, V, VII E VIII, DA CRFB.

ADPF 910 / DF

DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL. JUSTIÇA INTERGERACIONAL. ALOCAÇÃO DE RECURSOS PARA ATENDER AS NECESSIDADES DA GERAÇÃO ATUAL. ESCOLHA POLÍTICA. CONTROLE JUDICIAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS. IMPOSSIBILIDADE DE VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO. EXAME DE RACIONALIDADE ESTREITA. RESPEITO AOS CRITÉRIOS DE ANÁLISE DECISÓRIA EMPREGADOS PELO FORMADOR DE POLÍTICAS PÚBLICAS. INVIABILIDADE DE ALEGAÇÃO DE “VEDAÇÃO AO RETROCESSO”. NOVO CÓDIGO FLORESTAL. AÇÕES DIRETAS DE INCONSTITUCIONALIDADE E AÇÃO DECLARATÓRIA DE CONSTITUCIONALIDADE JULGADAS PARCIALMENTE PROCEDENTES.

(...)

16. Meio ambiente e Desenvolvimento Econômico enceram conflito aparente normativo entre diversas nuances, em especial a justiça intergeracional, demandando **escolhas trágicas a serem realizadas pelas instâncias democráticas, e não pela convicção de juízes, por mais bem intencionados que sejam.** (REVESZ, Richard L.; STAVINS, Robert N. “Environmental Law”. In: *Handbook of Law and Economics*. A. Mitchell Polinsky; Steven Shavell (ed.). V. 1. Boston: Elsevier, 2007. p. 507)

17. A Jurisdição Constitucional encontra óbice nos limites da capacidade institucional dos seus juízes, notadamente no âmbito das políticas públicas, **cabendo ao Judiciário a análise racional do escrutínio do legislador**, consoante se colhe do julgado da Suprema Corte Americana *FCC v. Beach Communications, Inc.* 508 U.S. 307 (1993), em que se consignou que **‘a escolha do legislador não está sujeita ao escrutínio empírico dos Tribunais e pode se basear em especulações racionais não embasadas em provas ou dados empíricos’** (“*Legislative choice is not subject to courtroom factfinding and may be based on rational speculation unsupported by evidence or empirical data*”).

18. A capacidade institucional, ausente em um cenário de incerteza, impõe auto-contenção do Judiciário, que não pode substituir as escolhas dos demais órgãos dos Estado por suas próprias escolhas (VERMEULE,

ADPF 910 / DF

Adrian. *Law's Abnegation*. Cambridge: Harvard University Press, 2016. p. 130, 134-135)."

(ADC nº 42/DF, Rel. Min. Luiz Fux, j. 28/02/2018, p. 13/08/2019; grifos nossos).

55. No mesmo sentido, recorro ainda do seguinte precedente:

“EMENTA Ação declaratória de constitucionalidade. Artigo 15-A da Lei nº 9.096/95, com redação dada pela Lei nº 12.034/2009. Controvérsia judicial relevante caracterizada pela existência de decisões judiciais contraditórias e pelo estado de insegurança jurídica. Regra legal que prevê a responsabilidade exclusiva do órgão partidário nacional, estadual ou municipal que, individualmente, der causa a descumprimento de obrigação, a violação de direito, ou a dano a outrem. Caráter nacional dos partidos políticos. Princípio da autonomia político-partidária. Autonomias administrativa, financeira, funcional e operacional. Capacidade jurídica e judiciária. **Incompatibilidade entre o texto constitucional e o dispositivo objeto da ação não verificada.** Natureza peculiar e regime jurídico especial e diferenciado das agremiações partidárias. Organizações de padrão multinível. **Vício de inconstitucionalidade inexistente. Opção válida do legislador. Autocontenção judicial.** Pedido procedente. 1. Desde o julgamento da ADC nº 1/DF (Rel. Min. Moreira Alves, Tribunal Pleno, DJ de 16/6/95), o Supremo Tribunal Federal firmou orientação no sentido de exigir, para a caracterização de uma controvérsia judicial relevante, antagonismo interpretativo em proporção que gere um estado de insegurança jurídica apto a abalar a presunção de constitucionalidade imanente aos atos legislativos, sem o qual a ação declaratória se converteria em inadmissível instrumento de consulta sobre a validade constitucional de determinada lei ou ato normativo (v.g., ADC nº 23-AgR, Rel. Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, DJe de 1º/2/16 e ADC nº 8-MC, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJ de 4/4/03). Na espécie, os autores apresentaram decisões judiciais de primeira e segunda instâncias, bem como

ADPF 910 / DF

acórdãos do Tribunal de Justiça de São Paulo, do Superior Tribunal de Justiça e do Tribunal Superior do Trabalho nos quais se aplica ou se afasta integralmente o dispositivo legal objeto da presente ação declaratória, a depender da Justiça competente para apreciação do feito. 2. A regra de responsabilização exclusiva do diretório partidário que, direta e individualmente, contrair obrigação, violar direito, ou, por qualquer modo, causar dano a outrem não ofende o caráter nacional dos partidos políticos, decorrendo logicamente do princípio da autonomia político-partidária e do princípio federativo, com os quais aquela determinação convive harmoniosamente. **Trata-se, assim, de opção razoável e proporcional do Poder Legislativo, impondo-se ao Poder Judiciário autocontenção e a devida deferência à escolha levada a cabo pelo Congresso Nacional pela via democrática.** 3. Pedido procedente.”

(ADC nº 31/DF, Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, j. 22/09/2021, p. 15/02/2022; grifos nossos).

56. De fato, quanto maior o leque de legítimas opções interpretativas disponíveis aos Poderes democraticamente eleitos menor deve ser o rigor daquele que tem o ônus do controle de conformação dessas escolhas complexas, diante da largueza das balizas estabelecidas.

57. Atento a esse aspecto, pontua-se desde os primeiros precedentes deste Supremo Tribunal Federal, em matéria de políticas públicas, que a sua sindicabilidade *“não se inclui, ordinariamente, no âmbito das funções institucionais do Poder Judiciário - e nas desta Suprema Corte, em especial”* (ADPF nº 45-MC/DF, Rel. Min. Celso de Mello, j. 29/04/2004, p. 04/05/2004).

58. Na mesma direção, no bojo do RE nº 592.581/RS, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, j. 13/08/2015, p. 1º/02/2016, causa-piloto do Tema nº 220 do ementário da Repercussão Geral, esclareceu esta Suprema Corte que *“não se está a afirmar que é dado ao Judiciário intervir, de ofício, em todas as*

ADPF 910 / DF

situações em que direitos fundamentais se vejam em perigo”. Ainda naquela assentada, pontou-se o seguinte:

“Dito de outro modo, não cabe aos magistrados agir sem que haja adequada provocação ou fundados apenas em um juízo puramente discricionário, transmudando-se em verdadeiros administradores públicos.

Aos juízes só é lícito intervir naquelas situações em que se evidencie um “não fazer” comissivo ou omissivo por parte das autoridades estatais que coloque em risco, de maneira grave e iminente, os direitos dos jurisdicionados.

Em nenhum momento aqui se afirma que é lícito ao Judiciário implementar políticas públicas de forma ampla, muito menos que lhe compete “impor sua própria convicção política, quando há várias possíveis e a maioria escolheu uma determinada”.

59. Com a mesma preocupação, ao analisar a **possibilidade de se valer das ações constitucionais para realizar exame judicial da eficácia de determinada ação governamental**, asseverou o Min. Gilmar Mendes que *“a utilização desses institutos que buscam promover a melhoria da performance do Estado na tutela e proteção dos direitos fundamentais exige rigor teórico e prático, sob pena de distanciamento das suas verdadeiras origens e finalidades, com o uso meramente retórico de modelos estrangeiros e o possível conflito com outros princípios e valores constitucionais caros ao nosso sistema, como o princípio da separação dos poderes e do Estado Democrático de Direito (art. 1º da CF/88), que privilegiam, a priori, as opções legitimamente chanceladas pelo voto popular na definição e implementação de políticas públicas”* (ADPF 635-MC/RJ, Rel. Min. Edson Fachin, j. 18/08/2020, p. 02/06/2020).

60. Ainda em relação ao tema, cumpre mencionar a doutrina da autocontenção, especialmente com os contornos propostos por Tushnet, como bem explicita o Ministro Dias Toffoli em manifestação acadêmica:

“Dentre as teorias atuais acerca dos limites do judicial review, destaco a tese de Mark Tushnet, por ressaltar a importância do diálogo

ADPF 910 / DF

*entre os poderes para o avanço da democracia. No texto **Weak courts, strong rights: judicial review and social welfare rights in comparative constitutional law**, Mark Tushnet diferencia o controle de constitucionalidade forte do controle fraco. No sistema forte, as interpretações judiciais da constituição seriam finais e não revisáveis pelas maiorias legislativas ordinárias. No sistema fraco, haveria mecanismos rapidamente acionáveis pelo Legislativo para a alteração do entendimento judicial. O que separa os dois modelos é o aspecto temporal da resposta que os parlamentares podem dar às Cortes.*

*Mark Tushnet realiza um estudo comparativo das experiências da Nova Zelândia, da Inglaterra e do Canadá, detalhando as variações na forma fraca de controle de constitucionalidade. **Ele demonstra que o controle fraco é o que mais propicia o diálogo entre os poderes, a partir de uma sistemática de não intervenção e de não centralização. Os tribunais se abrem ao jogo institucional, deixando espaços em suas decisões que podem ser preenchidos por nova atividade legislativa. A intensidade de trocas entre os Poderes geraria, segundo o autor, melhores decisões e melhores leis.***

*A diferença fundamental entre as primeiras correntes teóricas e a tese de Tuhsnet é que esta **aborda a autocontenção judicial como mecanismo indutor da deliberação democrática. No caso do Poder Judiciário, o foco deixa de ser postergar a solução para outro momento – ou encaminhá-la a outra seara – e passa a ser provocar o Legislativo para que se ocupe do problema, promovendo as regulações pertinentes.***

*(Toffoli, José Antônio Dias; Alencar, Idelgard Hevelyn de Oliveira. **Autocontenção no Supremo Tribunal Federal**. In: Costa, Daniel Castro Gomes da; Fonseca, Reynaldo Soares da; Banhos, Sérgio Silveira; Carvalho Neto, Tarcísio Vieira de (Coord.). **Democracia, Justiça e cidadania: desafios e perspectivas. Homenagem ao Ministro Luís Roberto Barroso**. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 15-26; grifos nossos).*

61. Tal perspectiva de análise ressoa ainda mais pertinente quando se rememora que, para além da alta carga axiológica que caracteriza o Texto Constitucional – dando ensejo a uma pluralidade semântica,

ADPF 910 / DF

potencializada pela pluralidade de legítimos intérpretes –, tem-se como fato incontroverso a sua incompletude – *ou, nos dizeres do Min. Sepúlveda Pertence, a sua natureza fragmentária.*

62. Incompletude essa bem rememorada pela eminente Ministra Rosa Weber, que, com a argúcia analítica que lhe é peculiar, sublinha a relação de inversa proporcionalidade entre tal característica e o escrutínio jurisdicional da atividade de conformação legislativa no recente julgamento da **ADI nº 5.795-MC/DF**, Rel. Min. Rosa Weber, j. 22/08/2022, p. 29/08/2022. *In verbis*:

“A Constituição, todos sabemos, até mesmo por uma impossibilidade fática, **não encerra**, em suas disposições normativas, **todas as possibilidades** de harmonização e conformação do ordenamento jurídico. Vale dizer, a ordem jurídica como um todo não está abrangida no texto constitucional, a lei **não é mera concretização** das decisões previamente tomadas pelo constituinte.

Isso significa que a ordem jurídica não se restringe àquilo que está na Constituição, pois, ciente de sua própria limitação, o constituinte outorgou aos Poderes constituídos a capacidade e a legitimação para dar continuidade ao processo de construção do Estado e de suas Instituições. Ao assim proceder, o constituinte originário concebeu a atividade legiferante não apenas como concretização do que já está na Constituição, mas também inovação na ordem jurídica.

Admitir que a Constituição impõe obrigações e objeções a toda e qualquer deliberação legislativa levaria ao absurdo. Acabaria, caso aceitável, com a **liberdade do legislador** que passaria ao papel de simples desvendador do real significado da Constituição. A **flexibilidade** indispensável para o desenvolvimento de políticas públicas em conformidade com as necessidades atuais seria suprimida por completo. A maleabilidade inerente à linguagem aberta do texto constitucional seria abolida, de modo que atualizações

ADPF 910 / DF

decorrentes da interpretação seriam inviabilizadas. Em resumo: em razão da própria dinâmica dos fatos, a Carta da República **já nasceria ultrapassada** e, portanto, fadada ao fracasso.

Por tais razões, é preciso reconhecer que, não obstante a Constituição estabeleça deveres e proibições em relação a alguns temas, ou seja, fixe limites à atuação do Estado, **há uma ampla margem dentro da qual o legislador pode transitar**. É o que Robert Alexy chama de âmbito facultado, isto é, o quadrante no qual algo não é proibido nem obrigatório, portanto, o legislador tem a **faculdade** de inovar no ordenamento positivo com vasta liberdade de conformação.

(...)

Vê-se, portanto, que os limites da liberdade de conformação do legislador são balizados, de um lado, pelo que é constitucionalmente **obrigatório** e, de outro lado, pelo que é constitucionalmente **proibido**, dentro dessa *moldura* encontra-se a esfera de atuação discricionária do Poder Legislativo, em cujo âmbito são realizadas escolhas possíveis.

Com efeito, reitero, nenhuma ordem constitucional é capaz de encerrar a totalidade do fenômeno jurídico-normativo de uma determinada comunidade. É por essa razão que a Constituição confere, ao legislador, amplo espectro para fazer ou deixar de fazer em conformidade com a conveniência e oportunidade que lhe é dispensada.

(...)

Daí se vê, com relativa facilidade, que incumbe ao Poder Legislativo o papel de primeiro intérprete e concretizador da Carta Fundamental, sendo-lhe outorgada, reforço, ampla margem de autonomia determinativa para transitar dentro da moldura do que é constitucionalmente necessário e do que é constitucionalmente impossível.

(...)

Inequivocamente, portanto, reconhecido o importante papel desenvolvido pelo legislador infraconstitucional e sua margem de discricionariedade, há de se respeitar e prestigiar, desde que em conformidade com as balizas constitucionais,

ADPF 910 / DF

suas deliberações consubstanciadas nos atos normativos por ele elaboradas.

Reconhecer a existência dessa margem de conformação significa conferir ao Poder Legislativo um círculo deliberativo exclusivo em relação ao qual suas opções devem ser respeitadas em sua autoridade e em sua legitimação, sem que se revele lícito ao Poder Executivo ou ao Poder Judiciário **substituir** as escolhas legislativas **por critérios próprios** que julguem mais adequados.

Sempre atual, nesse contexto, a lição de Thomas Cooley:

‘Deve ser evidente para todos que o poder de declarar nulo um ato legislativo é um poder que o juiz, consciente da falibilidade do julgamento humano, **se esquivará de exercer**, sempre que o respeito a seus deveres e juramento oficial exijam a declinação do seu exercício. (...) Os tribunais devem declarar atos legislativos inconstitucionais e nulos em alguns casos, mas **não porque o Poder Judiciário é superior em grau ou dignidade ao Poder Legislativo**. Ao serem instados a declarar o sentido da lei nos casos que chegam diante si, eles [Tribunais] **devem fazer cumprir a Constituição como a Lei Suprema**, sempre que um dispositivo legislativo entra em conflito com ela. Mas os Tribunais sentam, não para rever ou revisar os atos legislativos, mas para fazer prevalecer a vontade legislativa; e, **apenas onde eles observam que o legislador desbordou dos limites constitucionais**, eles estão em liberdade de desconsiderar sua ação (...).’

Thomas Cooley, Chief Justice da Suprema Corte de Michigan, exorta, no fragmento antes transcrito, a todos nós, Juízes no exercício da jurisdição constitucional, ao **inexorável e imprescindível exercício da autocontenção**. Como bem acentua, o Poder Judiciário, apesar de possuir a primazia da última palavra em matéria constitucional, não é superior em hierarquia, grau ou dignidade em relação aos demais Poderes da República. Seu papel é o de **fazer prevalecer a Lei Suprema**

ADPF 910 / DF

de nosso país, a Constituição de 1988.

O poder outorgado, expressamente, aos Juízes e Tribunais, pela Constituição da República, de declarar a inconstitucionalidade de leis e atos normativos **vem atrelado a elevado ônus argumentativo que impõe ao julgador**, tendo em vista os princípios da separação de poderes e da presunção de constitucionalidade dos diplomas normativos, o exercício do *judicial review* com **deferência** ao Poder Legislativo, com **fidelidade** ao papel institucional do Poder Judiciário e com **prudência** na eleição dos fundamentos justificadores da **imprescindibilidade** da pronúncia de nulidade por ele exarada.” (grifos no original).

63. Nessa perspectiva, vale rememorar abordagem doutrinária do Ministro Roberto Barroso. Bem pontua Sua Excelência que, sob o risco de asfixiar o exercício democrático, não se deve pretender que a normatividade constitucional seja responsável pela direção de todos os espaços estatais.

64. Em outras palavras, *“não é possível pretender derrotar a vontade majoritária, em espaço no qual ela deva prevalecer, pela via oblíqua de uma interpretação jurídica sem lastro constitucional. Ao agir assim, o intérprete estaria usurpando tanto o papel do constituinte quanto do legislador”* (Barroso, Luís Roberto. *Disciplina legal dos direitos do acionista minoritário e do preferencialista. Constituição e espaços de atuação legítima do Legislativo e do Judiciário.* In: Barroso, Luís Roberto. *Temas de Direito Constitucional.* v. III. Rio de Janeiro: Renovar, 2005. p. 314-315).

65. Ou seja, quanto maior o hiato deixado pelo constituinte ao legislador ordinário, menor a margem de controle do fiscal constitucional. Maior é a necessidade de autocontenção judicial e deferência à vontade majoritária, levada a cabo pelo legislador.

66. Com base em compreensão semelhante, debruçando-se

ADPF 910 / DF

especificamente sobre as alegações em tela, pugnou a Procuradoria-Geral da República, em manifestação ofertada na condição de *custus juris*, pela integral improcedência da demanda. Transcrevo, por oportuno, o seguinte excerto do aludido opinativo:

“O que se verifica, portanto, é que, à míngua de parâmetros constitucionais a especificar os pormenores do funcionamento da política pública de controle de agrotóxicos e diante da ausência de demonstração de clara afronta aos termos legais que os instituem ou a preceitos fundamentais que os informem, inviável é a interferência do Judiciário na definição de normas regulamentares, a qual, sendo de caráter excepcional, somente estará franqueada em estritas condições, para a verificação da exatidão do exercício da discricionariedade executiva perante a constitucionalidade das medidas tomadas.

Nesse sentido, a determinação judicial de nulidade de norma regulamentar avança na execução de políticas públicas a cargo dos Ministérios competentes, cujos meandros refogem às ponderações jurídicas levadas a efeito simplesmente a partir de conceitos constitucionais.

Sob o aspecto material, o tema não se coloca no campo da jurisdição constitucional, mas no do funcionamento da própria política pública, que somente autoriza a intervenção judicial quando produzidos relevantes efeitos jurídicos em desacordo com a Constituição Federal, qualificados, de regra, por efeitos danosos mensuráveis.

Diante disso, o Poder Judiciário substituir-se aos poderes Executivo e/ou Legislativo, instâncias dotadas de integrantes eleitos e pessoal com conhecimento técnico apto a definir diretrizes pautadas em conhecimento específico, a fim de eleger quais medidas executivas e/ou normativas são mais apropriadas, oportunas e convenientes para atuação em matéria de políticas de controle de agrotóxicos, encontra óbice nas limitações inerentes ao exercício da jurisdição em controle abstrato de constitucionalidade.

ADPF 910 / DF

Ação ou omissão do Executivo poderão ser analisadas pelo Poder Judiciário caso desbordem das competências constitucionais atribuídas a cada ente, incorram em desvio de finalidade ou se afrontarem identificado direito fundamental, de forma objetivamente mensurável.

(...)

Do acolhimento da pretensão em tela resultaria adequação da política pública de controle de agrotóxicos a um modo de atuação preconizado pelo requerente, que, a seu juízo, melhor atenderia ao interesse público e aos valores constitucionais em questão. Essa prerrogativa compete, todavia, às autoridades constituídas, atribuição que há de ser zelada pelo Judiciário.

É preciso registrar, inclusive, que eventual julgamento de procedência do pedido formulado nesta arguição, de simples nulidade de diversos dispositivos do Decreto 10.833/2021, seria, esta sim, postura potencialmente lesiva o aos preceitos fundamentais invocados pelo requerente.” (e-doc. 19, p. 61-64; grifos nossos).

67. Assentadas tais premissas, que dão suporte à compreensão alcançada em relação à integralidade dos dispositivos inquinados, cabe analisar a argumentação especificamente aduzida pela agremiação autora, quanto a cada um, de modo particular.

II.2. Da competência para estabelecimento do *limite máximo de resíduos e do intervalo de segurança de agrotóxicos e afins (revogação do art. 2º, inc. III, do Decreto nº 4.074, de 2002).*

68. Para melhor compreensão da questão, reproduzo, em cotejo, os textos relativos à controvérsia acerca da constitucionalidade da revogação do inc. III do art. 2º do Decreto nº 4.074, de 2002. *Ipsis litteris*:

Decreto nº 4.074, de 2002 - redação original

“Art. 2º. Cabe aos Ministérios da Agricultura, Pecuária e

ADPF 910 / DF

Abastecimento, Saúde e do Meio Ambiente, no âmbito de suas respectivas áreas de competências:

(...)

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

Decreto nº 4.074, de 2002 - alterado pelo Decreto nº 10.833, de 2021

“Art. 6º. Cabe ao Ministério da Saúde:

(...)

VII - estabelecer o **limite máximo de resíduos** e o **intervalo de segurança** de agrotóxicos e afins.” (grifos nossos).

69. Quanto à nova distribuição de competências para avaliação do *limite máximo de resíduos* e do *intervalo de segurança*, antes promovida conjuntamente entre os Ministérios da Saúde, Meio Ambiente e Agricultura, Pecuária e Abastecimento, e que ficou adstrita à pasta responsável pela saúde, **não vislumbro, apenas em razão do novo arranjo de atribuições administrativas, qualquer inconstitucionalidade.**

70. Isso porque o *limite máximo de resíduos* consubstancia-se, como a própria denominação sugere, no estabelecimento de um valor-teto aceitável de resquícios de substância agrotóxica e afins que, inevitavelmente, permanecem nos alimentos cultivados a partir da utilização de tais produtos. Por sua vez, o *intervalo de segurança* consiste no lapso temporal mínimo recomendado entre a efetiva aplicação do agrotóxico nas plantações e a colheita dos alimentos cultivados.

71. O propósito de ambos os índices estipulados é a preservação da saúde humana, sendo concebidos como mecanismos de controle para consumo seguro, pela população em geral, dos alimentos expostos aqueles produtos químicos.

72. Ao restringir a competência para fixação de tais parâmetros ao

ADPF 910 / DF

Ministério da Saúde, pode-se dizer que o intuito da alteração teria por escopo privilegiar a avaliação dos riscos de ordem sanitária envolvidos, em detrimento de eventuais ponderações que poderiam legitimamente ser aduzidas pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, ou pelo Ministério do Meio Ambiente, em prol de aspectos relacionados às suas respectivas zonas de interesse.

73. Trata-se de **deliberação inerente à organização intestina da Administração Pública**, cuja competência fora constitucionalmente outorgada ao Presidente da República, nos termos do art. 84, inc. VI, al. “a”, da Lei Maior.

74. Ante o exposto, por não vislumbrar mácula à constitucionalidade da revogação promovida, **voto pela improcedência do pedido direcionado ao art. 6º, inc. I, do Decreto nº 10.833, de 2021, que revogou o art. 2º, inc. III, do Decreto nº 4.074, de 2002.**

II.3. Do controle de qualidade de agrotóxicos, componentes e afins (art. 2º, inc. X, e §§ 2º e 3º do art. 69 do Decreto nº 4.074, de 2002, alterados pelo Decreto nº 10.833, de 2021)

Decreto nº 4.074, de 2002 - redação original

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

(...)

X - **controlar a qualidade** dos agrotóxicos, seus componentes e afins frente às características do produto registrado; **(Revogado pelo Decreto nº 10.833, de 2021)**

(...)

Art. 69. **Sem prejuízo do controle e da fiscalização**, a cargo do Poder Público, todo estabelecimento destinado à produção e importação de agrotóxicos, seus componentes e afins deverá dispor de unidade de controle de qualidade próprio, com a finalidade de verificar a qualidade do processo

ADPF 910 / DF

produtivo, das matérias-primas e substâncias empregadas, quando couber, e dos produtos finais.

(...)

§ 2º Os titulares de registro de agrotóxicos, componentes e afins que contenham impurezas significativas do ponto de vista toxicológico ou ambiental, fornecerão laudos de análise do teor de impurezas, conforme estabelecido por ocasião da concessão do registro e em normas complementares. **(Revogado pelo Decreto nº 10.833, de 2021)**”.

Decreto nº 4.074, de 2002 - alterado pelo Decreto nº 10.833, de 2021

“Art. 2º.

(...)

X - **monitorar e fiscalizar a qualidade** de agrotóxicos, seus componentes e afins quanto às características do produto registrado;

(...)

Art. 69. [...]

(...)

§ 2º Os titulares de registro de agrotóxicos, seus componentes e afins que contenham impurezas relevantes do ponto de vista toxicológico ou ambiental deverão **guardar os laudos de análise** do teor de impurezas, conforme estabelecido na concessão do registro.

§ 3º Norma complementar editada conjuntamente pelos órgãos de agricultura, de saúde e de meio ambiente disporá sobre o cumprimento do disposto neste artigo.” (grifos nossos).

75. Alega-se que a alteração promovida na redação do **inc. X do art. 2º**, que antes dispunha que os três Ministérios elencados no *caput* do referido dispositivo seriam responsáveis por *“controlar a qualidade”* dos agrotóxicos, passando o novo texto a prever que aquelas pastas teriam a competência de *“monitorar e fiscalizar a qualidade”* desses produtos, teria a finalidade de *“relativizar o controle de qualidade de produtos nocivos à saúde”*, sendo *“o mesmo que terceirizar o dever fundamental de prevenção e*

ADPF 910 / DF

proteção da saúde individual e coletiva” (e-doc. 1, p. 18).

76. Argumenta-se que a alteração redacional teria o escopo de “terceirizar” o controle de qualidade dos agrotóxicos a partir de uma leitura da nova disposição conjugada com o prescrito no **art. 69** do Decreto nº 4.074, de 2002, acima reproduzido.

77. Ocorre que o *caput* do referido artigo, acima transcrito, não foi objeto de alteração pelo novo Decreto. Trata-se de previsão já contida na versão original da regulamentação da matéria, editada em 2002, e na qual já se continha o direcionamento e enfoque primordial da responsabilização pelo controle de qualidade dos produtos em questão pelas empresas produtoras ou importadoras, “*sem prejuízo do controle e da fiscalização, a cargo do Poder Público*”.

78. Essa atuação controladora e fiscalizatória do Poder Público, prevista já na parte inicial do dispositivo, com nítido intuito expletivo, continua presente na atual disciplina da matéria, não tendo sido suprimida pelas alterações promovidas as quais, como dito, em nada modificaram o *caput* do art. 69.

79. Em reforço argumentativo, tem-se as prescrições igualmente mantidas do art. 68 do aludido regulamento. Enfatiza o mencionado dispositivo, que inaugura a *Seção I - Do Controle de Qualidade*, do *Capítulo VII*, do Decreto em questão, que “[o]s órgãos federais responsáveis pelos setores de agricultura, saúde e meio ambiente manterão atualizados e aperfeiçoados mecanismos destinados a garantir a qualidade dos agrotóxicos, seus componentes e afins, tendo em vista a identidade, pureza e eficácia dos produtos”, enfatizando o parágrafo único que “[a]s medidas a que se refere este artigo se efetivarão por meio das especificações e do **controle da qualidade dos produtos e da inspeção da produção**”.

80. De outro bordo, em relação às prescrições dos §§ 2º e 3º,

ADPF 910 / DF

argumenta-se que ao substituir a obrigação de **fornecer** os laudos de análise do teor de impurezas pelo dever de **guardar** os aludidos documentos, operou-se novo enfraquecimento fiscalizatório, aduzindo que a partir de tal modificação *“não haverá mais acompanhamento estatal periódico em relação aos laudos de toxidade dos produtos, consignando às entidades privadas a elaboração dos laudos e arquivamento dos mesmos”* (e-doc. 1, p. 19).

81. Com a máxima vênia às posições em contrário, não vislumbro como se possa alcançar tal conclusão. **A nova redação manteve incólume o dever de efetiva realização de laudos de análise**, nos casos em que se verificar que os agrotóxicos, seus componentes e afins contenham impurezas relevantes do ponto de vista toxicológico ou ambiental. **O que se modificou foi tão somente a sistemática de fiscalização e controle pelas autoridades públicas, as quais, na linha do que anteriormente frisado, continuam incumbidas do dever de efetivamente fiscalizar — conforme disposto na parte inicial do caput do art. 69, desde a sua redação original.**

82. Conforme esclarecido pelas informações apresentadas, tal alteração tem propósitos de adequação gerencial, na busca de maior racionalidade e eficiência na alocação dos recursos administrativos. Note-se, nessa linha, que esse movimento de transferência da responsabilidade pela custódia de dados ou documentos imprescindíveis para o efetivo controle e fiscalização, deslocando-o do setor público para o próprio particular fiscalizado não é inédita.

83. Nessa ordem de ideias, **por ficarem mantidos o dever do particular de efetivamente providenciar os laudos de análise do teor de impurezas, conforme estabelecido na concessão do registro; e o dever de fiscalização e controle do Poder Público**, com vistas a assegurar o cumprimento da aludida obrigação, bem como de monitorar a qualidade de tais substâncias, igualmente não vislumbro qualquer

ADPF 910 / DF

inconstitucionalidade, em abstrato, quanto às disposições contidas no art. 2º, inc. X, e 69, §§ 2º e 3º do Decreto nº 4.074, de 2002, de acordo com as alterações promovidas pelo Decreto nº 10.833, de 2021.

II.4. Da dispensa de apresentação de estudos de eficiência e praticabilidade para pedidos de registro de novo produto formulado com “mesmo ingrediente ativo” (Art. 10, § 14, inc. I, do Decreto nº 4.074, de 2002, na redação dada pelo Decreto nº 10.833, de 2021)

Decreto nº 4.074, de 2002 - redação original

“Art. 10. Para obter o registro ou a reavaliação de registro de produtos técnicos, pré-misturas, agrotóxicos e afins, o interessado deve apresentar, em prazo não superior a cinco dias úteis, a contar da data da primeira protocolização do pedido, a cada um dos órgãos responsáveis pelos setores de agricultura, saúde e meio ambiente, requerimento em duas vias, conforme Anexo II, acompanhado dos respectivos relatórios e de dados e informações exigidos, por aqueles órgãos, em normas complementares.

(...)

§ 14. Os estudos de eficiência e praticabilidade constantes dos itens 18.1 e 21.1 do Anexo II, relacionados respectivamente a produtos formulados e **produtos formulados com base em produto técnico equivalente, não serão exigidos dos produtos que, comparados a produtos formulados já registrados, apresentarem todas as características a seguir:**

I - **mesmo tipo de formulação; e (Revogado pelo Decreto nº 10.833, de 2019)**

II - **mesmas indicações de uso (culturas e doses) e modalidades de emprego já registradas.”**

Decreto nº 4.074, de 2002 - alterado pelo Decreto nº 10.833, de 2021

“Art. 10.

(...)

§ 14.

ADPF 910 / DF

I - **mesmo ingrediente ativo; e**” (grifos nossos).

84. Ao invés de exigir o *“mesmo tipo de formulação”* (redação anterior do inc. I do § 14 do art. 10), entre um produto já registrado e outro cujo registro se pleiteia, passou-se a dispensar a **apresentação de estudos de eficiência e praticabilidade** constantes dos itens 18.1 e 21.1 do Anexo II do Decreto nº 7.074, de 2002, em relação aos produtos formulados com base em produto técnico equivalente que tenham o *“mesmo ingrediente ativo”*.

85. Argumenta o partido autor que o novo dispositivo *“impõe importante flexibilização ao determinar que para ser considerado produto técnico equivalente é suficiente que tenha o mesmo ingrediente ativo de um agrotóxico já registrado”*. Defende a necessidade de se manter o critério anterior, que exigia o *“mesmo tipo de formulação”*, *“pois, o produto não contém, apenas, o ingrediente ativo, apresentando outras substâncias e, por vezes, mais de um ingrediente ativo”* (e-doc. 1, p. 21).

86. Quanto ao ponto, eminentemente técnico, entendo pertinente recorrer às considerações apresentadas pela Coordenação-Geral de Agrotóxicos e Afins, do Departamento de Sanidade Vegetal e Insumos Agrícolas, do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, por meio da Nota Técnica nº 56/2021/CGAA/DSV/SDA/MAPA, assim vazada:

“V. É possível dizer que haverá menor exigência para o registro de produtos com o mesmo ingrediente ativo de um agrotóxico previamente registrado? Quais são os critérios a serem observados?

Resposta: Essa afirmação não se assenta em fatos. **Os critérios para registro de produtos com mesmo ingrediente ativo de outro agrotóxico já registrado permanecem os mesmos.** Para explicar, repetiremos aqui a explicação fornecida para a questão I:

O único estudo que pode ser dispensado são os estudos

ADPF 910 / DF

de eficácia agronômica que dizem respeito à eficiência dos agrotóxicos. Com a alteração prevista no Inciso I do §14 do Artigo 10 do Decreto 4074/2021, será possível isentar a apresentação de estudos de de eficiência e praticabilidade para a produtos que possuem o mesmo ingrediente ativo e possibilitar, na prática, a elaboração de monografias por ingrediente ativo.

No médio prazo, as monografias vão possibilitar o estabelecimento de janelas de doses mais estreitas do que existem atualmente, o que forçará a retirada de formulações menos eficientes do mercado. A título ilustrativo: se existem dois produtos de diferentes formulações para controlar a planta daninha "trapoeraba" em que um deles possui é eficiente com a utilização de 2kgs de ia por hectare enquanto a outra formulação necessita de doses maiores que 3kgs por hectare para o mesmo controle. No caso, a monografia poderá determinar a dose agronômica máxima de 2kgs por hectare- assim a formulação menos eficiente será retirada do mercado. Será possível, dessa maneira, diminuir as quantidades de agrotóxicos utilizadas, em ingredientes ativos por hectare, gerando maior eficiência de controle com menores doses." (e-doc. 13, p. 44-45; grifos nossos).

87. Portanto, esclareceu o Órgão técnico competente que “[o] *único estudo que pode ser dispensado são os estudos de eficácia agronômica que dizem respeito à eficiência dos agrotóxicos*”, ou seja, **estudos que não têm por escopo aferir aspectos relacionados à área de atuação do Ministério da Saúde, vocacionado à avaliação toxicológica dos agrotóxicos, nem do Ministério do Meio Ambiente, a quem compete a realização de avaliações ecotoxicológicas.**

88. No que tange à alegação de que “*o produto não contém, apenas, o ingrediente ativo, apresentando outras substâncias*”, colho ainda das informações presidenciais apresentadas, o seguinte excerto:

ADPF 910 / DF

“(...) são os ingredientes ativos (IA) que se qualificam como *agrotóxicos*, assim como os *ingredientes farmacêuticos* ativos (IFA) qualificam-se como medicamentos.

As *formulações*, além desses ingredientes, possuem outros produtos não agrotóxicos (ou não farmacêuticos, no caso do IFA), que viabilizam o seu uso comercial e sua distribuição. Com efeito, as formulações são formadas pelos ingredientes ativos e não ativos (também chamados de excipientes), estes em volume *quantum satis para* (veículo q.s.p).

Logo, apenas o ingrediente ativo possui interesse sanitário e ambiental, já que os excipientes são substâncias destituídas de poder terapêutico ou tóxico, *usadas para assegurar a estabilidade e as propriedades físico-químicas e organolépticas dos produtos farmacêuticos* (Rev. Bras. Otorrinolaringol. 72 (3) Jun 2006). Ou seja, trata-se de substância inerte incorporada como veículo em determinados produtos, como medicamentos e produtos químicos.

Em outras palavras, interessa ao público e aos órgãos de fiscalização, tão somente, os ingredientes ativos, já que os excipientes da fórmula são inertes e não têm o condão de causar qualquer espécie de dano à saúde ou ao meio ambiente. Não se cogita, portanto, incompatibilidade com o texto constitucional.” (e-doc. 13, p. 36).

89. Sob outro prisma, não olvidando que o aludido dispositivo deve ser interpretado dentro do contexto sistemático haurido das demais previsões do próprio Decreto regulamentar e da Lei nº 7.802, de 1989, é preciso atentar para o que estabelece o § 5º do art. 3º do referido diploma legal, que adstringe “[o] registro para novo produto agrotóxico, seus componentes e afins” apenas e tão somente “se a sua ação tóxica sobre o ser humano e o meio ambiente for comprovadamente igual ou menor do que a daqueles já registrados, para o mesmo fim, segundo os parâmetros fixados na regulamentação desta Lei”.

90. Nesse diapasão, inserida que está dentro de um universo

ADPF 910 / DF

regulamentar que finca limites restritivamente adequados ao seu escopo de incidência, na esteira das conclusões anteriores, não vislumbro inconstitucionalidade na nova disposição conferida ao inc. I do § 14 do art. 10 do Decreto nº 4.074, de 2002, na forma do Decreto nº 10.833, de 2021.

II.5. Do dever de publicação do resumo dos pedidos e das concessões de registro no DOU (Art. 2º, inc. XV, do Decreto nº 4.074, de 2002, na redação dada pelo Decreto nº 10.833, de 2021)

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

(...)

XV - publicar no Diário Oficial da União o resumo dos pedidos e das concessões de registro. **(Revogado pelo Decreto nº 10.833, de 2021)**”.

Decreto nº 4.074, de 2002 - alterado pelo Decreto nº 10.833, de 2021

Art. 2º.

(...)

XV - dar publicidade ao resumo dos pedidos e das concessões de registro; e” (grifos nossos).

91. Alega-se que a supressão da obrigatoriedade de publicação do resumo dos pedidos e das concessões de registro de agrotóxicos e afins no Diário Oficial da União acarretaria malferimento à transparência e à publicidade.

92. Quanto ao ponto, comungo da compreensão externada pela eminente Relatora ao observar que “[o] conhecimento da concessão de registro de agrotóxicos e afins com finalidades agrícolas é de interesse público. É especialmente relevante a fiscalização dessas substâncias pela sociedade, maior atingida pela exposição a ingredientes ativos presentes nos produtos formulados.

ADPF 910 / DF

E é direito de todo cidadão ser informado, mais ainda sobre o que consome, especialmente quando se está em causa a saúde e as condições ambientais para a produção de alimentos e de produtos consumíveis em geral”.

93. Entendo, contudo, que o relevantíssimo direito à publicidade e ao efetivo acesso a tais informações não será malferido, apenas em função da alteração do meio por meio do qual se disponibilizarão tais dados. Sobretudo quando a justificativa apresentada para promoção do ajuste consubstancia-se na busca por “*centralizar em um único sistema todos os protocolos, tramitações, comunicações oficiais, publicação de pedidos, indeferimentos e deferimentos e informação de uso relacionado a agrotóxicos*”, com a perspectiva de que o referido sistema “*dê mais publicidade, de maneira mais organizada e com mais informações que o DOU é capaz de fazer, sendo construído para se tornar uma ferramenta de transparência ativa de fácil acesso*” (e-doc. 13, p. 42-43).

94. Verifico, ademais, na esteira do que bem pontuado pela Procuradoria-Geral da República, que, “[*q*]uanto aos resumos dos pedidos de registro, a necessidade de publicação no Diário Oficial da União é imposta pelo art. 5º, § 3º, da Lei 7.802/1989”.

95. Além disso, preconiza o art. 36 do Decreto regulamentar que ao proferir decisão administrativa quanto ao requerimento de impugnação ou cancelamento do registro de agrotóxicos e afins, “*o órgão federal registrante comunicará ao requerente o deferimento ou indeferimento da solicitação e publicará a decisão no Diário Oficial da União*”.

96. Ademais, esclareceu o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento que até que haja a implementação do novo sistema, a publicidade dos registros continuará sendo realizada pelo Diário Oficial da União, nos termos previstos pelo art. 14 do Decreto nº 4.074, de 2002.

97. Nesse contexto, com a devida vênia às posições em contrário, não

ADPF 910 / DF

vejo como vilipendiados quaisquer dos preceitos constitucionais incidentes à questão em análise, julgando improcedente o pedido deduzido em face da nova redação dada ao art. 2º, inc. XV, do Decreto nº 4.074, de 2002, conferida pelo Decreto nº 10.833, de 2021.

II.6. Dos critérios para avaliação dos estudos e evidências suficientes para caracterização de agrotóxicos como teratogênicos, carcinogênicos ou mutagênicos (Art. 31, § 2º, do Decreto nº 4.074, de 2002, na redação dada pelo Decreto nº 10.833, de 2021)

Decreto nº 4.074, de 2002 - redação original

“Art. 31. É proibido o registro de agrotóxicos, seus componentes e afins:

(...)

III - considerados teratogênicos, que apresentem evidências suficientes nesse sentido, a partir de observações na espécie humana ou de estudos em animais de experimentação;

IV - considerados carcinogênicos, que apresentem evidências suficientes nesse sentido, a partir de observações na espécie humana ou de estudos em animais de experimentação;

V - considerados mutagênicos, capazes de induzir mutações observadas em, no mínimo, dois testes, um deles para detectar mutações gênicas, realizado, inclusive, com uso de ativação metabólica, e o outro para detectar mutações cromossômicas;

VI - que provoquem distúrbios hormonais, danos ao aparelho reprodutor, de acordo com procedimentos e experiências atualizadas na comunidade científica;

VII - que se revelem mais perigosos para o homem do que os testes de laboratório, com animais, tenham podido demonstrar, segundo critérios técnicos e científicos atualizados;

(...)

§ 2º Os testes, as provas e os estudos sobre mutagênese, carcinogênese e teratogênese, **realizados no mínimo em duas espécies animais**, devem ser efetuados com a aplicação de **critérios aceitos por instituições técnico-científicas nacionais**

ADPF 910 / DF

ou internacionais reconhecidas. (Revogado pelo Decreto nº 10.833, de 2021)”.

Decreto nº 4.074, de 2002 - alterado pelo Decreto nº 10.833, de 2021

“Art. 31.

(...)

III - que apresentem evidências suficientes de que são teratogênicos, **de acordo com procedimentos e estudos reconhecidos pela comunidade científica;**

IV - que apresentem evidências suficientes de que são carcinogênicos, **de acordo com procedimentos e estudos reconhecidos pela comunidade científica;**

V - que apresentem evidências suficientes de que são mutagênicos, **de acordo com procedimentos e estudos reconhecidos pela comunidade científica;**

VI - que apresentem evidências suficientes de que provocam distúrbios hormonais **de acordo com procedimentos e estudos reconhecidos pela comunidade científica;**

VII - que apresentem evidências suficientes de que provocam danos ao aparelho reprodutor, **de acordo com procedimentos e estudos reconhecidos pela comunidade científica;**

VIII - que se revelem mais perigosos para a espécie humana do que os testes em laboratório e estudos científicos tenham sido capazes de demonstrar, **de acordo com critérios técnicos e científicos reconhecidos pela comunidade científica;** e

(...)

§ 2º Os critérios referentes aos procedimentos, aos estudos e às evidências suficientes de que tratam os incisos III a VIII do *caput* devem ser definidos em norma do órgão federal de saúde.”

98. Aduz o partido autor que a nova metodologia para definição dos critérios norteadores da avaliação quanto à presença de características (i)

ADPF 910 / DF

teratogênicas; (ii) carcinogênicas; (iii) mutagênicas; (iv) causadoras de distúrbios hormonais; (v) danosas ao aparelho reprodutor; ou (vi) que se revelem mais perigosos à espécie humana; em agrotóxicos e afins, a ser estabelecida em norma do órgão federal de saúde, seria prejudicial em relação à sistemática anterior.

99. Segundo alega, na sistemática anterior *“bastava uma instituição científica nacional ou estrangeira, reconhecidas, atestar os efeitos mutagênicos de uma molécula e esta não poderia ser registrada no Brasil. Com o Decreto, uma Norma do Ministério da Saúde - MS vai definir esses critérios”* (e-doc. 1, p. 23).

100. De seu turno, a Coordenação-Geral de Agrotóxicos e Afins, do Departamento de Sanidade Vegetal e Insumos Agrícolas, do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, por meio da Nota Técnica nº 56/2021/CGAA/DSV/SDA/MAPA, assevera que tal alteração não ensejaria qualquer flexibilização de critérios:

“De se relatar que os estudos analisados incluem tanto os protocolados na ANVISA pelas empresas registrantes, quanto aqueles encontrados na literatura científica publicamente disponível sobre o assunto. Além dos estudos científicos, a ANVISA analisa dados oficiais nacionais de monitoramento de resíduos do produto em alimentos e na água e compara com dados internacionais disponíveis, bem como analisa os dados de intoxicações exógenas nos seres humanos no Brasil e no mundo. Por fim, a ANVISA consulta as avaliações mais recentes do ingrediente ativo realizadas por outros organismos internacionais.

É importante mencionar que é comum a existência de resultados conflitantes sobre o mesmo aspecto toxicológico de um ingrediente ativo, bem como de diferentes decisões internacionais para o mesmo agrotóxico, de forma que a ANVISA avalia o peso das evidências (quantidade e qualidade científica dos estudos disponíveis) obtidas para elaborar suas conclusões.

ADPF 910 / DF

Um artigo científico, ou um conjunto deles, não é sinônimo de uma verdade absoluta. Juntamente com artigos científicos que ‘confirmam características teratogênicas’, pode haver outros, talvez em igual número, confirmando a ausência de características teratogênicas.

Essas divergências se dão por diversos motivos, em especial por diferenças metodológicas, e cabe aos técnicos altamente especializados da ANVISA, com isenção de valores pré-concebidos, aplicando as boas técnicas regulatórias, o conhecimento científico atual e o princípio da defesa da saúde da população, avaliar os estudos e considerar a qualidade das evidências disponíveis para emitir seu parecer.

Caso fossem considerados apenas estudos isolados, deveríamos extinguir o uso do cloro na rotina humana. Alguns artigos científicos consideram o Cloro como um pesticida, concluindo que seu único objetivo é eliminar organismos vivos. Se fosse tomado como verdade absoluta essa conclusão, o cloro não poderia ser utilizado, sequer, para tratamento de água potável, causando um caos sanitário de proporções inimagináveis. Afetaria não só o abastecimento de água, mas a higienização de alimentos e utensílios, limpeza e desinfecção de pisos, banheiros, cozinhas, caixas e reservatórios de água, frutas e verduras, ou seja, a própria vida humana hodierna não pode ser visualizada sem o uso do cloro. Tais assertivas, apesar de não guardarem correlação com o objeto final da ação sob estudo, serve para demonstrar que existem ‘estudos’ e ‘artigos científicos’ para todo tipo de posicionamento e, a adoção de uma linha científica sem o devido cuidado pode vir a causar uma situação de caos generalizado na saúde humana e no próprio meio ambiente.

(...)

Portanto, não há qualquer simplificação no registro do defensivo. Este permanece robusto e rígido, baseado em estudos reconhecidos pela comunidade científica que, conforme determinado no decreto, serão ainda melhor definidos em norma do órgão federal de saúde.” (e-doc. 13, p. 62-63).

ADPF 910 / DF

101. Quanto ao ponto, comungo do entendimento manifestado pela Procuradoria-Geral da República, que aborda a questão a partir de exame acerca da maior conveniência e adequação em se imputar ao âmbito infra-regulamentar a responsabilidade por definições de tal jaez, eminentemente técnico. Em suas palavras:

“Como a lei impõe apenas que o parâmetro da análise seja derivado de experimentos científicos atualizados, **a submissão da matéria a definição por meio de norma do órgão federal de saúde**, que poderá ser veiculada por instrução normativa ou portaria, por exemplo, **confere maior flexibilidade para que as exigências normativas possam se adaptar rapidamente aos avanços científicos**.

Assim, **determinar que requisitos como a realização de testes em animais sejam imutáveis, tal como pretende o requerente, não atende ao interesse público em que a atuação de controle de agrotóxicos esteja em conformidade com o estado da arte do tema**.

Não havendo reserva de lei quanto à matéria, os órgãos responsáveis pela execução da política pública podem normatizar o assunto de forma a melhor desempenharem suas atribuições.

Por outro lado, não é válido pressupor que a norma vindoura não conterà diretrizes aptas a assegurar a confiabilidade dos estudos e das evidências científicas que servirão de fundamento à decisão de banir agrotóxicos altamente prejudiciais à saúde.” (e-doc. 19, p. 55-56; grifos nossos).

102. Concluo, portanto, pela improcedência do pedido formulado em relação à nova redação conferida ao § 2º do art. 31 do Decreto nº 4.074, de 20002, pelo Decreto nº 10.833, de 2021.

II.7. Da destruição ou inutilização de vegetais e alimentos nos quais se

ADPF 910 / DF

tenha identificado resíduos acima do “risco dietético inaceitável” (Art. 86, § 8º, do Decreto nº 4.074, de 2002, na redação dada pelo Decreto nº 10.833, de 2021)

Decreto nº 4.074, de 2002 - redação original

“Art. 86. Sem prejuízo das responsabilidades civil e penal cabíveis, a infração de disposições legais acarretará, isolada ou cumulativamente, independentemente da medida cautelar de interdição de estabelecimento, a apreensão do produto ou alimentos contaminados e a aplicação das sanções previstas no art. 17 da Lei no 7.802, de 1989.

(...)

§ 8º A destruição ou inutilização de vegetais, parte de vegetais e alimentos será determinada pela autoridade sanitária competente, **sempre que apresentarem resíduos acima dos níveis permitidos ou quando tenha havido aplicação de agrotóxicos e afins de uso não autorizado. (Revogado pelo Decreto nº 10.833, de 2021)”.**

Decreto nº 4.074, de 2002 - alterado pelo Decreto nº 10.833, de 2021

“Art. 86.

(...)

§ 8º A destruição ou a inutilização de vegetais, parte de vegetais e alimentos será determinada pela autoridade sanitária competente quando forem identificados resíduos acima dos níveis permitidos ou aplicação de agrotóxicos e afins de uso não autorizado, **sempre que estes oferecerem risco dietético inaceitável, conforme critérios definidos em norma complementar.”**

103. Conforme se verifica do cotejo entre as redações anterior e atual, a modificação do § 8º do art. 86 condicionou a destruição ou inutilização de vegetais, parte de vegetais e alimentos, pela autoridade sanitária competente, aos casos em que se constatar que a presença de resíduos acima dos níveis permitidos ou a aplicação de agrotóxicos não

ADPF 910 / DF

autorizados ofereça *risco dietético inaceitável*.

104. De acordo com a agremiação autora, não haveria critério seguro para aferir o que se entenderia por “risco dietético” em nível “aceitável”. Em seus próprios termos, “*não há definição específica que possa dizer o que é um risco dietético inaceitável*” (e-doc. 1, p. 23).

105. Ocorre que, na esteira do que já anteriormente observado em relação a outras prescrições, também em relação ao ponto se verifica que o próprio ato regulamentar não exaure a disciplina da matéria, na medida em que deixa de conceituar o que venha a ser o “*risco dietético inaceitável*”.

106. De outro turno, a partir das informações apresentadas, verifica-se que o “*risco dietético*” - *tal como outros anteriormente analisados* — possui natureza técnico-regulatória, norteando a avaliação toxicológica dos agrotóxicos a cargo da Anvisa, a partir de parâmetros estabelecidos pela Portaria SNVS/MS nº 3, de 1992. Recentemente, a própria Agência Nacional de Vigilância Sanitária editou Resolução, por sua Diretoria Colegiada, para melhor disciplinamento da matéria. Trata-se da RDC nº 295, de 2019, cujo teor fora parcialmente reproduzido pela eminente Ministra Relatora.

107. Diante de tal contexto, entendo assistir razão à Advocacia-Geral da União quando pontua que “[a] *alegação autoral sobre o ponto é prospectiva*”, na medida em que “*a própria disposição questionada remete essa definição a norma complementar, não havendo, em sua dicção, qualquer indicativo de desrespeito à saúde ou ao meio ambiente*” (e-doc. 16, p. 41).

108. Portanto, não verifico também em relação ao pedido direcionado à nova redação do § 8º do art. 86 do Decreto nº 4.074, de 2002, com a redação dada pelo Decreto nº 10.833, de 2021, a presença de vício, no plano abstrato, a inquinar a presunção de constitucionalidade de que gozam os atos normativos em geral.

ADPF 910 / DF

III - DISPOSITIVO

109. Ante o exposto, com a mais elevada vênia à eminente Ministra Relatora e àqueles que já a acompanharam, **divirjo de Sua Excelência para, acolhendo as questões preliminares de ofensa reflexa ao Texto Constitucional, de ausência de impugnação de todo o complexo normativo relacionado ao art. 2º, inc. XV, do Decreto nº 4.074, de 2022, com a redação dada pelo Decreto nº 10.833, de 2021, e de ausência de impugnação específica dos arts. 6º, inc. VI, e 41, ambos do Decreto nº 4.074, de 2022, com a redação dada pelo Decreto nº 10.833, de 2021, não conhecer da presente arguição.**

110. Se vencido em relação às questões preliminares, renovando as vênias aos eminentes Pares que alcançam outra compreensão da matéria, **no mérito, divirjo da eminente Ministra Relatora para julgar improcedentes os pedidos.**

É como voto, Senhora Presidente.

Ministro ANDRÉ MENDONÇA

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 910

PROCED. : DISTRITO FEDERAL

RELATORA : MIN. CÁRMEN LÚCIA

REQTE.(S) : PARTIDO DOS TRABALHADORES

ADV.(A/S) : EUGENIO JOSE GUILHERME DE ARAGAO (04935/DF, 30746/ES, 428274/SP) E OUTRO(A/S)

INTDO.(A/S) : PRESIDENTE DA REPÚBLICA

PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

AM. CURIAE. : UNIFITO - UNIÃO DOS PRODUTORES/FABRICANTES NACIONAIS DE FITOSSANITÁRIOS

ADV.(A/S) : EDMUR BENTO DE FIGUEIREDO JUNIOR (139142/SP)

ADV.(A/S) : LIDIA CRISTINA JORGE DOS SANTOS (209516/SP)

AM. CURIAE. : SINDICATO NACIONAL DA INDÚSTRIA DE PRODUTOS PARA DEFESA VEGETAL - SINDIVEG

ADV.(A/S) : EDMUR BENTO DE FIGUEIREDO JUNIOR (139142/SP)

AM. CURIAE. : CONFEDERAÇÃO DA AGRICULTURA E PECUÁRIA DO BRASIL - CNA

ADV.(A/S) : RUDY MAIA FERRAZ (22940/DF)

Decisão: Após os votos dos Ministros Cármen Lúcia (Relatora), Roberto Barroso, Edson Fachin e Alexandre de Moraes, que a) convertiam o julgamento da medida cautelar em definitivo de mérito; b) não conheciam da arguição de descumprimento de preceito fundamental quanto ao inc. IV do art. 6º e ao art. 41 do Decreto n. 4.074/2002, alterado pelo Decreto n. 10.833/2021; c) conheciam parcialmente da arguição de descumprimento de preceito fundamental e julgavam parcialmente procedente o pedido para: c.1) declarar a inconstitucionalidade do inc. I do art. 6º do Decreto n. 10.833/2021, pelo qual revogado o inc. III do art. 2º do Decreto n. 4.074/2002; c.2) declarar a inconstitucionalidade do inc. X do art. 2º e dos §§ 2º e 3º do art. 69 do Decreto n. 4.074/2002, modificado pelo Decreto n. 10.833/2021; c.3) declarar a inconstitucionalidade do § 8º do art. 86 do Decreto n. 4.074/2002, modificado pelo Decreto n. 10.833/2021; c.4) dar interpretação conforme à Constituição ao inc. I do § 14 do art. 10 do Decreto n. 4.074/2002, alterado pelo Decreto n. 10.833/2021, para que a expressão "mesmo ingrediente ativo" seja compreendida como a totalidade dos ingredientes ativos dos produtos técnicos, pré-misturas, agrotóxicos ou afins que busque se registrar; c.5) dar interpretação conforme à Constituição ao inc. XV do art. 2º do Decreto n. 4.074/2002 para que a publicidade aos resumos de pedidos e concessões de registro seja realizada por meio do acesso livre, sem a exigência de cadastro para consulta dessas informações; c.6) dar interpretação conforme à Constituição ao § 2º do art. 31 do Decreto n. 4.074/2002, alterado pelo Decreto n. 10.833/2021 para que os "critérios referentes aos procedimentos,

aos estudos e às evidências suficientes” sejam aqueles aceitos por instituições técnico-científicas nacionais ou internacionais reconhecidas, pediu vista dos autos o Ministro André Mendonça. Falaram: pela Advocacia-Geral da União, a Dra. Edwiges Coelho Girão, Advogada da União; pelo *amicus curiae* Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil - CNA, o Dr. Rodrigo de Oliveira Kaufmann; e, pelos *amici curiae* UNIFITO - União dos Produtores/Fabricantes Nacionais de Fitossanitários e Sindicato Nacional da Indústria de Produtos para Defesa Vegetal - SINDIVEG, a Dra. Lidia Cristina Jorge dos Santos. Plenário, Sessão Virtual de 7.10.2022 a 17.10.2022.

Decisão: O Tribunal, por maioria, a) converteu o julgamento da medida cautelar em definitivo de mérito; b) não conheceu da arguição de descumprimento de preceito fundamental quanto ao inc. IV do art. 6º e ao art. 41 do Decreto n. 4.074/2002, alterado pelo Decreto n. 10.833/2021; e c) conheceu parcialmente da arguição de descumprimento de preceito fundamental e julgou parcialmente procedente o pedido para: c.1) declarar a inconstitucionalidade do inc. I do art. 6º do Decreto n. 10.833/2021, pelo qual revogado o inc. III do art. 2º do Decreto n. 4.074/2002; c.2) declarar a inconstitucionalidade do inc. X do art. 2º e dos §§ 2º e 3º do art. 69 do Decreto n. 4.074/2002, modificado pelo Decreto n. 10.833/2021; c.3) declarar a inconstitucionalidade do § 8º do art. 86 do Decreto n. 4.074/2002, modificado pelo Decreto n. 10.833/2021; c.4) dar interpretação conforme à Constituição ao inc. I do § 14 do art. 10 do Decreto n. 4.074/2002, alterado pelo Decreto n. 10.833/2021, para que a expressão “mesmo ingrediente ativo” seja compreendida como a totalidade dos ingredientes ativos dos produtos técnicos, pré-misturas, agrotóxicos ou afins que busque se registrar; c.5) dar interpretação conforme à Constituição ao inc. XV do art. 2º do Decreto n. 4.074/2002 para que a publicidade aos resumos de pedidos e concessões de registro seja realizada por meio do acesso livre, sem a exigência de cadastro para consulta dessas informações; c.6) dar interpretação conforme à Constituição ao § 2º do art. 31 do Decreto n. 4.074/2002, alterado pelo Decreto n. 10.833/2021, para que os “critérios referentes aos procedimentos, aos estudos e às evidências suficientes” sejam aqueles aceitos por instituições técnico-científicas nacionais ou internacionais reconhecidas. Tudo nos termos do voto da Relatora, vencidos os Ministros André Mendonça e Nunes Marques, que não conheciam da arguição e, vencidos em relação às questões preliminares, no mérito, julgavam improcedentes os pedidos. Plenário, Sessão Virtual de 23.6.2023 a 30.6.2023.

Composição: Ministros Rosa Weber (Presidente), Gilmar Mendes, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Luiz Fux, Roberto Barroso, Edson

Fachin, Alexandre de Moraes, Nunes Marques e André Mendonça.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário