

VOTO

O Senhor Ministro **Ricardo Lewandowski** (Relator): Entendo, preliminarmente, que foram preenchidos os requisitos necessários para o conhecimento desta ação.

Nos termos do art. 1º, parágrafo único, da Lei 9.882/1999, a ADPF é cabível sempre que tiver por objeto evitar ou reparar lesão a preceito fundamental resultante de ato de Poder Público.

No caso, o ato impugnado é uma portaria assinada pelo Secretário de Defesa Agropecuária do Ministério da Agricultura - MAPA cuja finalidade é a de estabelecer os prazos para aprovação tácita para os atos públicos de liberação de responsabilidade da Secretaria de Defesa Agropecuária, do MAPA, conforme *caput* do art. 10 do Decreto 10.178/2019.

É que o referido Decreto, por sua vez, “regulamenta dispositivos da Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019, para dispor sobre os critérios e os procedimentos para a classificação de risco de atividade econômica e para fixar o prazo para aprovação tácita” de ato público de liberação pela administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

Assim, no âmbito do MAPA, em decorrência da desconcentração das atribuições repartidas entre seus órgãos, coube à Secretaria de Defesa Agropecuária regulamentar tais prazos, por meio de uma portaria externa, destinada ao público em geral com função similar a um decreto regulamentar, o qual interpreta o texto legal com fins executivos.

A portaria impugnada impôs prazos para a aprovação de utilização de agrotóxicos, independentemente de conclusão de estudos técnicos relacionados aos efeitos nocivos ao meio ambiente e/ou consequências à saúde da população brasileira, não condizentes com a abrangência delimitada pela ordem constitucional. Em suma, a portaria exorbita o espaço normativo reservado pela Constituição à regulamentação específica desse assunto.

Lembro que esta Corte já enfrentou ações de arguição de preceito fundamental que tinham portaria por objeto. A título de exemplo, cite-se a ADPF 489, proposta também pela Rede Sustentabilidade contra a Portaria do Ministério do Trabalho 1.129/2017, a qual trouxe nova definição aos conceitos de trabalho forçado, jornada exaustiva e condições análogas as de escravos, para fins de: (i) concessão de seguro-desemprego ao trabalhador resgatado em fiscalização do Ministério do Trabalho, nos termos do art. 2º-C da Lei no 7.998/1990; (ii) fiscalizações procedidas pelo Ministério do Trabalho; e (iii) inclusão no Cadastro de Empregadores, instituído pela Portaria Interministerial 4/2016, MTPS/MMIRDH, de nomes que tenham submetido trabalhadores a condição análoga a de escravo.

De outro lado, reconheço a legitimidade *ad causam* da Rede Sustentabilidade, uma vez que se trata de partido político com representação no Congresso Nacional (arts. 2º, I, da Lei 9.882/1999 e 103, VIII, da CF). Aliás, em rápida busca no sistema informatizado deste Tribunal, é possível encontrar o partido a Rede como autor de oito ações diretas de inconstitucionalidade, doze ações de descumprimento de preceito fundamental e uma ação direta por omissão, ora em trâmite.

Por fim, a presente arguição não esbarra no óbice processual do art. 4º, § 1º, da Lei 9.882/1999, que trata do pressuposto negativo de admissibilidade, que assim preceitua:

“Não será admitida arguição de descumprimento de preceito fundamental quando houver qualquer outro meio eficaz de sanar a lesividade”.

Com efeito, tenho por atendida a subsidiariedade, uma vez que se está diante de: (i) ato do poder público com aptidão para lesar preceitos fundamentais da ordem constitucional brasileira; e (ii) inexistência de qualquer outro meio juridicamente idôneo apto a sanar, com efetividade real, o estado de lesividade do ato impugnado. Destarte, na linha do que decidido nas ADPFs 390-AgR, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Plenário, e 554-AgR, Rel. Min. Luiz Fux, “o cabimento da arguição de descumprimento de preceito fundamental deve ser aferido, via de regra, em face das demais ações de controle abstrato”, de modo que, sem outro “meio eficaz de solver a controvérsia constitucional relevante de forma ampla, geral e imediata”, a ADPF é a via adequada.

Vencida essa etapa, e adentrando na análise da cautelar, tenho por presentes os requisitos autorizadores da sua concessão.

Os atos públicos de liberação da tabela impugnados – itens 64 a 68 – são os abaixo explicitados, respectivamente, com os seguintes prazos em dias para aprovação tácita:

- (i) Registro de estabelecimentos produtores, comerciantes, importadores e exportadores de fertilizantes, corretivos, inoculantes, biofertilizantes, remineralizadores e substrato para plantas: 120 dias.
- (ii) Registro de fertilizantes, corretivos, inoculantes, biofertilizantes, remineralizadores e substratos para plantas: 180 dias
- (iii) Cadastro de estabelecimentos prestadores de serviços para área de produção de fertilizantes (laboratórios, armazenadores, acondicionadores, fornecedores de minérios e geradores de material secundário): 120 dias
- (iv) Autorização para comercialização de material secundário para produção de fertilizantes, corretivos, inoculantes, biofertilizantes, remineralizadores e substrato para plantas: 180 dias
- (v) Registro de Agrotóxicos e afins: 60 dias

É dizer, a portaria ministerial, sob a justificativa de regulamentar a atuação estatal acerca do exercício de atividade econômica relacionada a agrotóxicos no País, para imprimir diretriz governamental voltada para maior liberdade econômica, feriu direitos consagrados e densificados após séculos de reivindicações sociais com vistas a configurar a dignidade humana como valor supremo da ordem jurídica e principal fundamento da República Federativa do Brasil.

A provocação que se faz à Suprema Corte brasileira, portanto, tem por base preceitos absolutamente caros a nossa sociedade e relacionados à área de Saúde Ambiental, “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 (definição extraída do Relatório Nacional de Vigilância em Saúde de Populações

Expostas a Agrotóxicos, do Ministério da Saúde, e disponível em: http://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/relatorio_nacional_vigilancia_populacoes_expostas_agrotoxicos.pdf .

Ou seja, o que está em jogo, na lição do decano Ministro Celso de Mello, é:

“[...] o direito à integridade do meio ambiente – típico direito de terceira geração – [que] 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, à própria coletividade social” (MS 22.164).

Várias matérias jornalísticas nos últimos anos têm revelado que o Brasil aumentou exponencialmente, de uns tempos para cá, o consumo de agrotóxicos, sendo que, para alguns especialistas no assunto, o País poderia ser apontado como o maior consumidor de agrotóxicos do mundo.

Segundo reportagem da Revista Galileu, por exemplo, a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) encomendou relatório para a Consultoria de mercado Phillips McDougall no qual se comparou o valor investido em pesticidas nos 20 maiores mercados globais em 2013 e se atribuiu três *rankings* sob diferentes perspectivas: em números absolutos, número por área cultivada e por volume de produção agrícola. E a revista segue afirmando:

“A pesquisa mostra que naquele ano o Brasil foi o país que mais gastou com agrotóxicos no mundo: US\$ 10 bilhões. Estados Unidos, China, Japão e França ficam, respectivamente, nas posições seguintes.

[...]

O segundo *ranking* divide os gastos totais pela área cultivada, ou seja, o quanto é investido em agrotóxico por hectare plantado. Na lista, o Brasil fica em sétimo lugar, com US\$ 137 por hectare. Atrás de Japão, Coreia do Sul, Alemanha, França, Itália e Reino Unido.

[...]

O terceiro *ranking* mostra quanto cada país gasta com pesticidas tendo o tamanho da produção agrícola como referência. Para isso, são divididos os gastos absolutos pelas toneladas de alimento produzidos.

O Brasil é o 13º da lista (US\$ 9 por tonelada), que mais uma vez é liderada por Japão e Coreia do Sul.

[...]

O informe anual sobre a produção de *commodities* da FAO, divulgado em setembro do ano passado, mostrou que o Brasil é o terceiro maior exportador agrícola do mundo. Segundo o levantamento, no ano de 2016, o país era responsável por 5,7% da produção agrícola do planeta, abaixo apenas dos Estados Unidos, com 11%, e da União Europeia, com 41%" (<https://revistagalileu.globo.com/Ciencia/Meio-Ambiente/noticia/2019/06/afinal-o-brasil-e-o-maior-consumidor-de-agrotoxico-do-mundo.html>).

A divergência entre cientistas que consideram o País como o que mais utiliza agrotóxicos e aqueles que não acreditam nisso é causada, fundamentalmente, pela correlação entre a área produtiva coberta e o volume de agrotóxicos. Se se considerar, *verbi gratia*, a quantidade de hectares de área plantada no Brasil, que é muito grande, essa correlação nos faz cair no *ranking*.

Consoante a pesquisadora Larissa Mies Bombardi, professora da Faculdade de Geografia da Universidade de São Paulo, o dado que coloca o Brasil na sétima posição sobre o uso de pesticida não reflete a realidade:

“Quando se divide o consumo de agrotóxico brasileiro pela área plantada você dilui esse volume gigantesco. São consideradas área cultivada regiões como de pasto, que são terras improdutivas. Essa conta faz com que o Brasil fique lá embaixo no *ranking*” (<https://revistagalileu.globo.com/Ciencia/Meio-Ambiente/noticia/2019/06/afinal-o-brasil-e-o-maior-consumidor-de-agrotoxico-do-mundo.html>).

Em 2017, a referida estudiosa publicou o livro “Atlas Geográfico do Uso de Agrotóxicos no Brasil e Conexões com a União Europeia”, resultado de seu trabalho de pós doutoramento e que se encontra disponibilizado gratuitamente em versão digital em: <https://ecotoxbrasil.org.br/comunicacao-cientifica/8/atlas-geografico-do-uso-de-agrotoxicos-no-brasil-e-conexoes-com-a-uniao-europeia/>.

Ela revela nesse seu estudo uma série de dados impressionantes, e sobre os quais destaco os que mais chamam a atenção:

(i) O avanço da agricultura moderna ou capitalista, concentrada em obtenção de *commodities* – isto é, de produtos ou mercadorias com cotação e negociabilidade globais, utilizados em bolsas de mercadorias e destituídos, pelo menos em primeiro plano, de seu valor e característica enquanto alimento –, vem acompanhado de um recrudescimento da concentração fundiária brasileira: em 2003, os imóveis acima de 100.000 há representavam apenas 2% da estrutura fundiária, enquanto que em 2014, esse número subiu para 19%.

(ii) Esse tipo de produção tem crescido por meio do uso de agrotóxicos: no ano de 2000 o consumo total de agrotóxicos no Brasil era de cerca de 170.000 toneladas e em 2014 saltou para 500.000 toneladas.

(iii) Enquanto o consumo de agrotóxicos no mundo aumentou em 100 % entre os anos de 2000 e 2010, no Brasil este acréscimo correspondeu a quase 200 %.

(iv) No Brasil 96,5 % da produção de soja, 88,4% da produção de milho e 78,4% da produção de algodão são transgênicas.

(v) O agrotóxico mais vendido no Brasil é o Glifosato, e que corresponde, sozinho, a mais da metade do volume total de todos os agrotóxicos comercializados no Brasil. A OMS, em 2015, publicou relatório intitulado *IARC Monographs Volume 112: evaluation of five organophosphate insecticides and herbicides* no qual aponta o glifosato como causador de câncer em animais tratados em laboratório e potencial causador de alterações na estrutura do DNA das células humanas.

(vi) O Glifosato, cujas vendas aumentaram no Brasil em 64% entre 2009 e 2014 (de 118 mil toneladas a 194 mil), será banido da França a partir de 2022.

(vii) O resíduo do uso de glifosato no café é 10 vezes maior no Brasil do que o permitido na União Europeia; para o caso da cana-de-açúcar, é 20 vezes maior e, para a soja, é 200 vezes maior.

(viii) No Brasil são 504 ingredientes ativos com registro autorizado, sendo que, desses, 149 são proibidos na União Europeia, ou seja, cerca de 30%. Dos 10 agrotóxicos mais vendidos no Brasil, 2 são proibidos na União Europeia.

(ix) Além de o país utilizar de cerca de 1/5 de todo agrotóxico comercializado mundialmente, a pulverização, permitida no Brasil, é proibida na União Europeia desde 2009.

(x) A representação do uso de herbicidas na União Europeia é feita em uma escala que varia entre 0 a 2 kg por hectare, e no Brasil, apenas para o uso do Glifosato, tem-se uma média de consumo entre 5

e 9 kg por hectare nos Estados da Bahia, Minas Gerais, São Paulo e Mato Grosso do Sul, e entre 9 e 19 kg por hectare no Rio Grande do Sul, Paraná, Goiás e Mato Grosso.

A pesquisadora traz à tona, ainda, uma conclusão absolutamente alarmante:

“Somados, todos os casos de intoxicação notificados junto ao Ministério da Saúde contabilizaram mais de 25 mil intoxicações por agrotóxicos, o que significa uma média de 3215 por ano, ou 8 intoxicações diárias. Cabe esclarecer, entretanto, que se calcula que para cada caso de uma intoxicação notificada, tenha 50 outros não notificados. Isto significa uma subnotificação da ordem de 1 para 50. [...] Por conseguinte é possível que tenham havido 1.250.000 (um milhão duzentas e cinquenta mil) intoxicações por agrotóxico de uso agrícola neste período [2007 a 2014]”.

O direito a um meio ambiente sustentável está imbricado com a ideia da dimensão ecológica da dignidade da pessoa humana. No campo do direito internacional, a Declaração das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, editada por ocasião da Conferência de Estocolmo, em 1972, foi a primeira norma a reconhecer o direito humano ao meio ambiente de qualidade. No ordenamento constitucional brasileiro, esse vetor está muito claramente estampado no art. 225 da Carta de 1988, ao preceituar 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”.

Desse comando da Carta Maior, é possível deduzir diversos princípios que conformam um verdadeiro direito constitucional ambiental, dentre eles sobressai o da precaução, segundo o qual:

“[...] para que o ambiente seja protegido, serão aplicadas pelos Estados, de acordo com as suas capacidades, medidas preventivas. Onde existam ameaças de riscos sérios ou irreversíveis, não será utilizada a falta de certeza científica total como razão para o adiamento de medidas eficazes, em termos de custo, para evitar a degradação ambiental” (Princípio 15 - Princípio da Precaução - da

Declaração do Rio/92 sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, proposto na Conferência no Rio de Janeiro, em junho de 1992).

Aliás, sobre ele, o sítio eletrônico do Ministério do Meio Ambiente apresenta acertado arrazoado (disponível em: <https://www.mma.gov.br/clima/protecao-da-camada-de-ozonio/item/7512>):

“O Princípio da Precaução tem quatro componentes básicos que podem ser, assim resumidos:

- (i) a incerteza passa a ser considerada na avaliação de risco;
- (ii) o ônus da prova cabe ao proponente da atividade;
- (iii) na avaliação de risco, um número razoável de alternativas ao produto ou processo, devem ser estudadas e comparadas;
- (iv) para ser precaucionária, a decisão deve ser democrática, transparente e ter a participação dos interessados no produto ou processo”.

No entanto, o que se tem, a partir da portaria questionada do próprio MAPA, é justamente uma lógica inversa: em face de uma suposta demora na análise de registros de agrotóxicos, fertilizantes e diversos produtos químicos indiscutivelmente prejudiciais à saúde - de resto absolutamente normal e até recomendável - , esvaído o exíguo prazo para essa averiguação, considera-se tacitamente aprovada a sua liberação para utilização indiscriminada em solo brasileiro.

Ainda sobre aquele princípio, recentemente, o Presidente do STF, Ministro Dias Toffoli, foi relator de repercussão geral que bem definiu os contornos de sua definição, bem assim de seu controle por parte do Poder Judiciário, em face de políticas públicas:

“O princípio da precaução é um critério de gestão de risco a ser aplicado sempre que existirem incertezas científicas sobre a possibilidade de um produto, evento ou serviço desequilibrar o meio ambiente ou atingir a saúde dos cidadãos, o que exige que o Estado analise os riscos, avalie os custos das medidas de prevenção e, ao final, execute as ações necessárias, as quais serão decorrentes de decisões universais, não discriminatórias, motivadas, coerentes e proporcionais. Não há vedação para o controle jurisdicional das políticas públicas sobre a aplicação do princípio da precaução, desde

que a decisão judicial não se afaste da análise formal dos limites desses parâmetros e que privilegie a opção democrática das escolhas discricionárias feitas pelo legislador e pela administração pública” (RE 627.189/SP, Rel. Min. Dias Toffoli, Tema 479 da Sistemática da Repercussão Geral).

Não se trata aqui, em absoluto, de pretender cercear o desenvolvimento econômico e social do País, valores não menos estruturantes de nossa organização política. De fato, como bem registrou o saudoso Ministro Menezes Direito (ACO 876 MC-AgR): “o meio ambiente não é incompatível com projetos de desenvolvimento econômico e social que cuidem de preservá-lo como patrimônio da humanidade. Com isso, pode-se afirmar que o meio ambiente pode ser palco para a promoção do homem todo e de todos os homens”.

A preocupação de uma Corte voltada para os direitos e garantias fundamentais, não pode ser outra, a não ser a de controlar, em caráter permanente, a compatibilidade das políticas públicas com os valores atinentes à proteção do meio ambiente, na mesma linha do que assentou o Ministro Luiz Fux, na qualidade de Relator, por ocasião do julgamento sobre o novo Código Florestal (Lei 12.651/2012), “o foco no crescimento econômico sem a devida preocupação ecológica consiste em ameaça presente e futura para o progresso sustentável das nações e até mesmo para a sobrevivência da espécie humana” (julgamento conjunto da ADC 42 e das ADIs 4901, 4902, 4903 e 4937).

Nesse debate é preciso, ainda, trazer para ordem do dia o princípio da proibição de retrocesso socioambiental, segundo o qual, atingido um dito “mínimo existencial socioambiental”, e sem que se iniba a relativa margem de discricionariedade ínsita à ação legislativa e administrativa em matéria ambiental, não se mostra admissível permitir que se vulnere o núcleo essencial do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, previsto no art. 225 da Constituição da República (ADI 4.717 /DF, Rel. Min. Cármen Lúcia).

A Lei 7.802/1989, é a que regulamenta os agrotóxicos no Brasil. Ela sofreu poucas alterações pela Lei 9.974/de 2000. O art. 3º, § 6º, daquele diploma legal, estabelece uma diretriz inafastável, assim articulada:

“§ 6º Fica proibido o registro de agrotóxicos, seus 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 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”.

Fixadas acima essas premissas mínimas, forçoso é concluir que não se afigura aceitável que uma norma posterior - aliás de hierarquia normativa inferior - estabeleça a liberação tácita do registro de uma substância química ou agrotóxica sem examinar, com o devido rigor, os requisitos básicos de segurança para sua utilização por seres humanos, em patente afronta, ademais de todo o já exposto, ao que preconiza o art. 196 da nossa Carta Magna:

“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”.

Esta Suprema Corte já foi provocada a atuar em alguns importantes casos que tratavam de temas concernentes à interrelação entre o direito ao meio ambiente equilibrado e o direito a saúde. Por exemplo, na ADI 3.937, Redator para o acórdão o Ministro Dias Toffoli, e nas ADIs 3.406 e 3.470, de relatoria da Ministra Rosa Weber, que contestavam a Lei paulista 12.684 /2007, a qual vedava o uso de produtos, materiais ou artefatos contendo quaisquer tipos de amianto no território estadual. Este Tribunal declarou constitucional a mencionada Lei e declarou, incidentalmente, a inconstitucionalidade do art. 2º da Lei 9.055/1995, que permitia a extração, industrialização, comercialização e a distribuição do uso do amianto na

variedade crisotila no País, altamente prejudicial à saúde ambiental e humana.

Rememoro, também, o recente julgamento de setembro de 2019 da ADI 5.592/DF, Redator para o acórdão Min. Edson Fachin, no qual o Plenário, nos termos do voto médio do Ministro,

“[...] julgou parcialmente procedente pedido formulado em ação direta de inconstitucionalidade para dar interpretação conforme à Constituição Federal (CF), sem redução de texto, ao inciso IV do § 3º do art. 1º da Lei 13.301/2016 [...] no sentido de que a aprovação das autoridades sanitárias e ambientais competentes e a comprovação científica da eficácia da medida são condições prévias e inafastáveis à incorporação de mecanismo de controle vetorial por meio de dispersão por aeronaves, em atendimento ao disposto nos arts. 6º, 196 e 225, § 1º, V e VII, da CF. A Lei 13.301/2016 dispõe sobre a adoção de medidas de vigilância em saúde quando verificada situação de iminente perigo à saúde pública pela presença do mosquito transmissor do vírus da dengue, do vírus chikungunya e do vírus da zika” (Informativo 936/STF).

Em conclusão, diante do *fumus boni iuris* que reputo amplamente demonstrado, e tendo em conta que a Portaria atacada passará a vigorar no próximo dia 1º de abril, evidenciando o *periculum in mora*, de maneira a não recomendar que se aguarde o julgamento do mérito desta ação, defiro a medida liminar pleiteada 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.