

ISSN 2236-0859

DIREITO & DESENVOLVIMENTO

REVISTA DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

A FLEXIBILIZAÇÃO DO REGISTRO DE AGROTÓIVOS NO
BRASIL: DA REVOLUÇÃO VERDE AO REGISTRO TÉCNICO
ESTABELECIDO PELA PORTARIA Nº 43/2020 DO MAPA

FELIPE FRANZ WIENKE
ISABELA PEIXER GLAM BERNARDES

**A FLEXIBILIZAÇÃO DO REGISTRO DE AGROTÓXICOS NO BRASIL:
DA REVOLUÇÃO VERDE AO REGISTRO TÁCITO ESTABELECIDO
PELA PORTARIA Nº 43/2020 DO MAPA**

**THE FLEXIBILIZATION OF THE REGISTRATION OF PESTICIDES
IN BRAZIL: FROM THE GREEN REVOLUTION TO THE TACIT
REGISTRATION ESTABLISHED BY ORDINANCE N. 43/2020 OF
MAPA**

Recebido: 18/10/2020
Aprovado: 17/07/2022

Felipe Franz Wienke¹
Isabela Peixer Glam Bernardes²

RESUMO:

O presente artigo, dividido em três tópicos argumentativos, objetiva analisar a Portaria nº 43/2020 do MAPA, bem como os dispositivos legais que possibilitaram a criação do registro tácito de agrotóxicos. A análise visa questionar a compatibilidade constitucional da portaria ministerial. Somado ao aumento do registro de agrotóxicos e ao histórico nacional de utilização desses produtos, observou-se a flexibilização das exigências relacionadas ao registro de agrotóxicos como estratégia de mitigação das normas constitucionais e infraconstitucionais destinadas à proteção da saúde e do meio ambiente ecologicamente equilibrado, refletindo numa incompatibilidade constitucional da Portaria nº 43/2020 do MAPA. Para construir o texto, partiu-se do método dedutivo e da técnica de pesquisa bibliográfica.

Palavras-chave: Registro de Agrotóxicos. Lei de Agrotóxicos. Controle de Constitucionalidade de Normas Ambientais.

ABSTRACT:

This article, divided into three argumentative topics, aims to analyze the ministerial regulation nº 43/2020 from MAPA, as well as the legal devices that allowed the creation of tacit registration of pesticides. The considerations focus on questioning the constitutional compatibility of the ministerial ordinance. Added to the increase in the registration of pesticides and the national history of use of these products, the relaxation of the requirements related to the registration of pesticides as a strategy for mitigation of constitutional and legal norms aimed at the protection of health and the balanced environment was observed, reflecting a constitutional incompatibility

¹ Possui graduação em Direito (2007) e Licenciatura em Letras (2007), ambas pela Universidade Federal de Pelotas/UFPEL. Especialista em Direito Ambiental pela UFPEL (2009) e mestre em Ciências Sociais (2011) pela mesma Universidade. Especialista em Democracia, República e Movimentos Sociais (2012) pela Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG. Doutor em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS. Estágio de pesquisa no Institut de l'Ouest: Droit et Europe - IODE da Universidade de Rennes 1/FR (2014/2015), com financiamento CAPES - Programa de Doutorado Sanduíche no Exterior. Estágio de Pós-doutorado em Direito na Fundação Universidade do Rio Grande - FURG (2016-2017). Professor da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande/FURG (2017). Professor convidado da Faculté de Droit de Rennes/FR (2020). Professor do Programa de Mestrado em Direito e Justiça Social - FURG. Professor do Curso de Especialização em Prática Jurídica Social/Residência Jurídica da Universidade Federal do Rio Grande - FURG. Professor do Curso de Especialização em Gestão Pública Municipal/FURG. E-mail: felipewienke@furg.br

² Graduada em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande/FURG. Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Direito e Justiça Social da Universidade Federal do Rio Grande/FURG. E-mail: isabelagalm@gmail.com

of MAPA Ordinance nº 43/2020. To construct the text, we started from the deductive method and the bibliography research technique.

Keywords: Registration of Pesticides. Pesticides Law. Constitutionality Control of Environmental Standards.

JEL Classification System: K32

INTRODUÇÃO

O Brasil possui um quadro histórico de uso de agrotóxicos. A utilização desses produtos nos cultivos brasileiros é contemporânea à introdução das estratégias de modernização da agricultura proporcionadas pela Revolução Verde, movimento técnico científico da segunda metade do século XX, cujo principal efeito foi a superprodução agrícola. A partir desse momento, o consumo de agrotóxicos pelo setor agrícola nacional tem se mostrado vertiginosa e constantemente crescente, circunstância que contribuiu para o Brasil ocupar as primeiras posições na classificação dos maiores consumidores mundiais de agrotóxicos. Contudo, a legislação brasileira apresenta requisitos exigentes para que um produto dessa espécie seja registrado e, portanto, passível de uso e comercialização. De outro lado, observa-se a tendência à flexibilização das normas responsáveis pelo registro de agrotóxicos pela administração pública.

O presente artigo, dividido em três itens argumentativos, busca enfrentar a seguinte problemática: a Portaria nº 43, de fevereiro de 2020, da Secretaria de Defesa Agropecuária do MAPA (Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento), que trata da autorização tácita de agrotóxicos, é compatível com os compromissos constitucionais de garantia à saúde e ao meio ambiente equilibrado? Argumenta-se que a referida portaria não corresponde às exigências constitucionais e legais de registro de agrotóxicos, refletindo um cenário de flexibilização das normativas internas responsáveis por gerenciar o consumo de agrotóxicos.

Além da análise legislativa, a construção da abordagem atravessa outros assuntos cravejados ao tema central. O primeiro item de desenvolvimento é destinado à discussão do consumo de agrotóxicos no Brasil, bem como uma síntese da trajetória da implantação desses produtos no País, o que caracterizou uma modernização conservadora e contribuiu para a classificação do Brasil como um dos maiores consumidores de agrotóxicos. Ademais, trata-se das disposições constitucionais e infralegais que cuidam das exigências para o registro de agrotóxicos.

No segundo item, retoma-se a função do poder público enquanto definidor de medidas destinadas à proteção da saúde e do meio ambiente. Em seguida, é feita análise dos dispositivos legais que possibilitaram a publicação da Portaria nº 43/2020 do MAPA. O terceiro e último tópico cuida dos posicionamentos do Supremo Tribunal Federal diante das duas arguições de descumprimento de preceito fundamental ajuizadas com a finalidade de discutir a compatibilidade da referida portaria com os ditames constitucionais.

Para construção do texto, adotou-se como metodologia de pesquisa o método dedutivo. Adota-se a técnica de pesquisa bibliográfica, abrangendo fontes obtidas de arquivos públicos, fatores estatísticos e bibliografias que tratam direta e indiretamente da temática em questão.

1. A EVOLUÇÃO DO CONSUMO DE AGROTÓXICOS NO BRASIL: DA REVOLUÇÃO VERDE À LEI DE AGROTÓXICOS

O processo de modernização da agricultura brasileira se destacou pela incorporação de inovações tecnológicas capazes de aumentar a produção devido à crescente mecanização dos processos produtivos, bem como um controle biológico embasado pelo uso intenso de produtos químicos. As operações de implantação massiva de agrotóxicos no Brasil entre os anos 1950 e 1970 foram uma das estratégias propulsoras da Revolução Verde, modelo de crescimento econômico agrícola empreendido por meio de pacotes políticos e tecnológicos, que incluíam o crédito rural para estimular a produção e o uso de insumos agrícolas específicos para o cultivo (maquinário, sementes geneticamente modificadas, fertilizantes químicos e foco na agricultura de exportação) (MOREIRA, 2000, p.44).

Este processo de modernização da agricultura no Brasil foi caracterizado pela instalação de grandes indústrias estrangeiras do ramo de produtos químicos através do PNDA (Programa Nacional de Defensivos Agrícolas), criado por meio do II Plano Nacional de Desenvolvimento de 1975, com o objetivo de internalizar as etapas produtivas finais da produção de agrotóxicos, buscando reduzir as importações e, se possível, gerar excedentes para exportação (SILVEIRA; FUTINO, 1990, p. 135). Além dos objetivos de ordem econômica, o PNDA também continha metas “de ordem técnica, visando à ampliação de estudos e ações, no controle dos danos causados pelas “pragas” agrícolas e sobre os efeitos adversos dos agrotóxicos sobre a saúde humana e o ambiente” (PELAEZ, et. al., 2015, p. 160).

Outro mecanismo essencial para a difusão do uso de agrotóxicos no País foram as isenções tributárias, cuja extensão não encontra paralelo em outros setores produtivos:

(...) A isenção do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), tributo de competência estadual, atingiu o patamar de 60%, nos termos do Convênio 100, de 1997, do Conselho Nacional de Política Fazendária. No âmbito dos tributos federais, o benefício mostra-se ainda mais profundo. A Tabela de Incidência de Imposto sobre Produtos Industrializados (TIPI) de 2017 indica a não tributação de inúmeros fertilizantes e produtos químicos de uso agrícola (TIPI, 2017, p. 141- 14384). Tal benefício decorre do Regime Especial de Incentivo ao Desenvolvimento da Infraestrutura da Indústria de Fertilizantes (REIF), instituído em 2012 pela Medida Provisória nº 582 (posteriormente convertida na lei 12.794/2013). O mesmo se aplica para ao PIS/PASEP, cuja isenção foi instituída pelo decreto 5.195/2004 (posteriormente substituído pelo decreto 5.630/2005. (WIENKE, 2018, p. 225-226).

As novas tecnologias e as práticas de incentivo ao uso de agrotóxicos na agricultura concretizadas desde a década de 1950 atribuíram um caráter de modernização conservadora (MOREIRA, 2000, p. 43), contribuindo para que o Brasil fosse internacionalmente reconhecido como país agroexportador a partir de um alto consumo de agrotóxicos. Assim, este processo de inovação tecnológica encorajou a utilização de agrotóxicos no cotidiano dos espaços rurais.

O resultado do incentivo ao uso massivo de agrotóxicos foi o crescente aumento do consumo desses produtos químicos destinados à agricultura brasileira. De acordo com Pelaez et. al. (2015, p. 155), o Brasil tem se apresentado como país com a maior taxa de crescimento das importações mundiais de agrotóxicos a partir dos anos 2000. Aponta Bombardi (2017, p. 33) que na caminhada ascendente “o consumo total de agrotóxicos no Brasil saltou de cerca de 170.000 toneladas no ano de 2000 para 500.000 toneladas em 2014, ou seja, um aumento de 135%”, sendo os cultivos de soja, milho e cana responsáveis por 72% do total de químicos consumidos (BOMBARDI, 2017, p. 33).

A Revolução Verde foi um movimento de inovação tecnológica na agricultura com impacto de proporções mundiais, sobretudo na Ásia, América Latina e África (PATEL, 2012), rompendo com o modo de produção agrícola anterior à sua implementação. No entanto, o crescimento no uso de agrotóxicos observado no Brasil atingiu proporções bastante superiores à média internacional. Segundo dados de 2012, na década anterior o consumo mundial de agrotóxicos havia crescido 93%, enquanto que no Brasil este aumento atingiu o patamar de 190% (ABRASCO, 2015, p. 49). Assim, não seria incorreto afirmar que a quantidade de agrotóxicos consumidos em todo mundo tenha aumentado. Ocorre que o caso do Brasil preocupa sobremaneira em razão da curva ascendente do consumo de produtos agroquímicos: o país está entre os dez maiores consumidores mundiais de agrotóxicos (ABRASCO, 2015, p. 37)³.

A política de substituição das importações de agroquímicos que deu origem ao incentivo do uso desses produtos no Brasil repercutiu no Poder Legislativo, de modo que as atividades relacionadas à produção e ao consumo de agrotóxicos passou a ser regulamentada com maior rigidez⁴ com promulgação da lei federal nº 7.802 de 11 de julho de 1989. Reconhecida como “a lei dos agrotóxicos”, o dispositivo legal trouxe maior exigência a toda cadeia produtiva de fitossanitários, desde pesquisa e experimentação até produção e comercialização. Foi instituído o registro pelo sistema interministerial (artigo 4º), obrigando as pessoas físicas e jurídicas prestadoras do serviço a protocolar seu pedido de registro atendendo às exigências dos setores da administração federal responsáveis pela saúde, meio ambiente e agricultura, órgãos correspondentes à ANVISA, Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) e Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), respectivamente.

Destaca-se que, desde a publicação da lei em 1989, está em vigor a proibição de comercialização e produção de agrotóxicos sem que esses produtos tenham seguido as condições estabelecidas pelos órgãos federais responsáveis envolvidos no registro do produto. De acordo com a lei, é expressamente proibida a concessão do registro de agrotóxicos para os quais o Brasil não disponha de métodos de desativação ou neutralização dos seus componentes, que revelem características carcinogênicas, mutagênicas ou teratogênicas ou que causem dano ao meio ambiente (artigo 3º, §6º, alíneas “a” a “f” da lei 7.802/89). A legislação citada não faz diferenciação da aplicação dessas exigências para produtos novos, isto é, produtos inéditos no mercado que podem ser patenteados pelo fabricante, ou para produtos equivalentes, correspondentes aos produtos cujas patentes registradas já expiraram e, por conta disso, abrem espaço para que outras indústrias do ramo possam explorar a comercialização do produto (PELAEZ; TERRA; SILVA, 2010, p. 31).

A lei passou a exigir a atuação compartilhada do Ministério da Saúde, do Meio Ambiente e da Agricultura para o cadastro de agrotóxicos (novos ou equivalentes), sinalizando a necessidade da avaliação e parecer de outros setores cuja função não se concentra apenas no custo-benefício de aplicação de defensivos químicos na agricultura. Nesse sentido, pode-se argumentar que a legislação de 1989 seguiu o processo de redemocratização brasileiro, o qual, com publicação da

³ Ressalta-se que o título dirigido ao Brasil como um dos maiores consumidores de agrotóxicos no mundo é causa de controvérsia entre aqueles que defendem o uso de pesticidas e aqueles que prezam por uma significativa redução da sua utilização. A diferença está na perspectiva do cálculo base: se é analisado por números absolutos, área cultivada ou volume de produção agrícola. De acordo com os cálculos da FAO (sigla em inglês para Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura), o Brasil em 2013 ocupou o primeiro lugar entres os países que mais gastaram com produtos agroquímicos (cerca de 10 bilhões de dólares). Pela avaliação de acordo com a área cultivada, o Brasil estaria em sétima posição. Se o volume de produção agrícola for considerado, cabe ao País a 13ª posição. Porém, o cálculo feito com base na produção agrícola e área cultiva é questionado por especialistas, tendo em vista que quando se divide o consumo de agrotóxicos pela área plantada, o volume de agrotóxicos é diluído, fazendo com o Brasil desça na classificação de maior consumidor de agrotóxicos (GRIGORI, 2019; BOMBARDI, 2019).

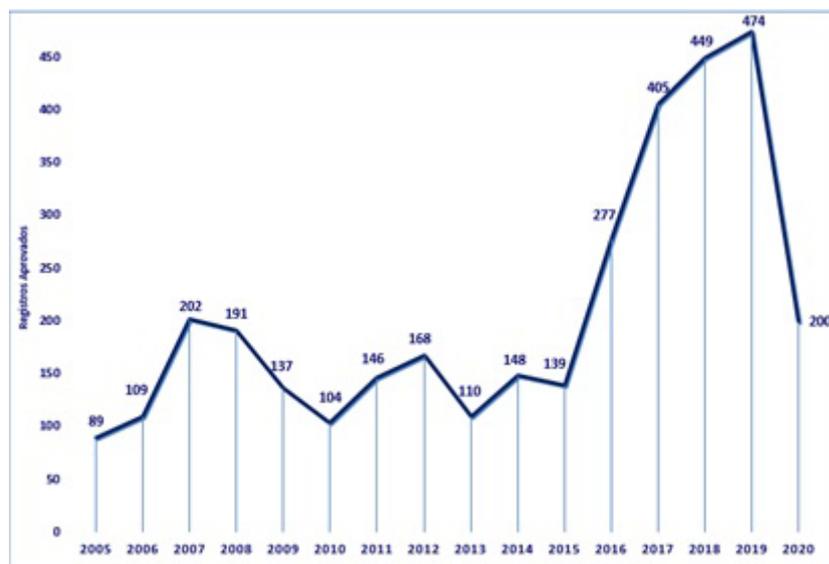
⁴ Importante notar que a lei federal nº 7.802 de 11 de julho de 1989 substituiu o decreto nº 24.114 de 12 de abril de 1934, única normativa regulamentadora das atividades de produção de agrotóxicos em vigor até julho de 1989. De acordo com o decreto, o registro era feito perante o extinto serviço de Defesa Sanitária Vegetal, isto é, não era exigido para a obtenção do registro a avaliação tripartite dos órgãos federais responsáveis pela saúde, meio ambiente e agricultura. Além disso, não previa expressamente as condições de proibição de uso e comercialização de fitossanitários.

Constituição da República em 1988, elevou o meio ambiente ao patamar constitucional, sendo considerado bem de uso comum do povo, essencial à qualidade de vida, incumbindo ao poder público o controle da produção, comercialização e aplicação de técnicas que representem risco para vida humana, animal e ambiental (artigo 225, *caput* e inciso V da CRFB/88).

No mesmo sentido, as atividades de ordem econômica, ainda que fundadas na livre iniciativa e no princípio da livre concorrência, devem observar a defesa do meio ambiente (artigo 170, inciso VI da CRFB/88). A saúde, direito social pontuado no artigo 6º da Constituição Federal, também pode ser vinculada ao uso intensivo de agrotóxicos associado às funções do poder público, haja vista o dever do Estado em garantir que as técnicas e procedimentos aplicados nas lavouras e cultivos não ofereçam risco de doença e de outros agravos à saúde humana (artigo 196, CRFB/88). De leitura do texto constitucional, percebe-se que a lei federal de 1989 se alinhou às exigências constitucionais e, visando efetivá-las, instituiu o comitê interministerial formado pelos Ministérios da Saúde, do Meio Ambiente e da Agricultura, Pecuária e Abastecimento para concessão do registro de agrotóxicos.

Contudo, observa-se um contraste entre os requisitos elencados pela lei de 1989, que visam manter um rigor administrativo, e o aumento anual do número de agrotóxicos registrados pelo poder público. O Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) disponibilizou resumo dos registros de agrotóxicos realizado anualmente a partir de 2005 (dados atualizados até julho de 2020). Os dados foram condensados no seguinte gráfico:

Gráfico 1. Informações Técnicas: registros concedidos 2005-2020



Fonte: BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento⁵

A partir do gráfico oficial, a escalada crescente é nítida. Em 2005, foram registrados 85, em 2010 esse número subiu para 104. Em 2017, tem-se 405 agrotóxicos permitidos para uso, número um pouco inferior aos 449 registrados em 2018. Finalmente, no ano de 2019 observou-se uma nova marca do registro de agrotóxicos no país: 474 novos produtos, um recorde de registro de agrotóxicos no Brasil. Na sequência, o ano de 2020 segue no mesmo passo, até julho/2020 foram realizados duzentos novos registros para agrotóxicos (MAPA, 2020)⁶.

⁵ Disponível em <<https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/insumos-agropecuarios/insumos-agricolas/agrotoxicos/informacoes-tecnicas>>. Acesso em: 05 ago. 2020.

⁶ Registra-se que a concessão de uso de agroquímicos foi considerada serviço essencial mesmo em período de pandemia causada pelo novo coronavírus, conforme artigo 3º, §1º, incisos XV e XVI do decreto 10.282 de 20 de março de 2020.

Em nota, a ANVISA respondeu que a fila de espera dos processos de registro de agrotóxicos foi reorganizada, sendo dividida de acordo com o tipo de produto químico, razão pela qual os processos de registros foram encerrados mais rapidamente. Já o MAPA argumenta que os novos registros visam aumentar a concorrência no mercado de agrotóxicos e não se espera ganho de produtividade (REIS, 2019).

O aumento no número de registro de agrotóxicos é impulsionado também por modificações normativas de caráter infralegal. A administração pública federal, no intuito de acelerar os processos de registro sem reformar a lei federal de 1989, propôs alterações na tramitação dos procedimentos. É o que se observou através de portaria nº 43, de 21 de fevereiro de 2020, elaborada pela Secretaria de Defesa Agropecuária do MAPA, cujo teor se analisará no ponto vindouro.

2. A EMERGÊNCIA DE UMA NOVA ESPÉCIE DE REGISTRO DE AGROTÓXICOS: A CONCESSÃO E AUTORIZAÇÃO TÁCITA TRAZIDA PELA PORTARIA 43/2020 DO MAPA

Retoma-se o argumento de que as condições de possibilidade para concessão e registro de agroquímicos, definidas pelos requisitos previstos em lei, e a efetiva concessão de uso e registro de agrotóxicos pelo poder público se entrelaçam na teia de um contexto paradoxal (de um lado o rigor da lei, de outra a atual tendência flexibilizadora da administração). O texto constitucional, na segunda seção do capítulo dois e no capítulo sexto, ambos do título oitavo que trata da ordem social, é preciso ao definir obrigações do Estado em atividades que envolvam riscos e ameaças a todo ser humano e não-humano, incluindo todo o composto de ecossistemas interligados entre si. A saúde é dever do Estado, sendo este responsável pela redução do risco por meio da tomada de decisões acerca de políticas sociais e econômicas.

De igual maneira, o poder público tem o dever constitucionalmente exigido de assegurar o meio ambiente ecologicamente equilibrado através também da tomada de decisões orientadoras da criação e aplicação de políticas de preservação, proteção, restauração dos processos ecológicos, bem como estratégias de controle e fiscalização de empreendimentos potencialmente causadores de risco humano e ambiental, sob pena de sanção penal e administrativa, independentemente da obrigação de reparação de danos em conjunto com as demais espécies de penalidades. Essas diretrizes constitucionais estão em consenso com os aspectos legais, estipulados em lei federal abordados no item anterior, que deixa claro em quais situações não se deve autorizar a concessão e o registro de agroquímicos.

No entanto, o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), órgão responsável pela emissão do registro de agrotóxicos (após os pareceres do Ministério da Saúde e do Meio Ambiente - compondo o tripé avaliativo de produtos químicos), através da sua Secretaria de Defesa Agropecuária, redigiu uma portaria que entra em choque com as imposições constitucionais e legais no tocante ao registro de agrotóxicos e afins. A portaria nº 43, publicada no Diário Oficial da União em vinte e sete de fevereiro de 2020 e com entrada em vigor a partir de 1º de abril de 2020, estabeleceu prazos para aprovação tácita de atos públicos cuja liberação seja de responsabilidade da Secretaria de Defesa Agropecuária.

O instrumento jurídico interno do MAPA foi elaborado com base no decreto nº 10.178, de 18 de dezembro de 2019, que por sua vez regulamenta os dispositivos da lei federal nº 13.874, de 20 de setembro de 2019. Esta última, fundamentada no artigo 170 e seguintes da CRFB/88, institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica, estabelecendo normas de proteção à livre iniciativa, ao livre exercício da atividade econômica e disposições acerca da atuação do

Estado enquanto agente regulador. Além disso, a lei de setembro de 2019 institui que o regimento público sobre as atividades econômicas privadas deve ser interpretado favoravelmente ao particular, constituindo norma geral de direito econômico, pressuposto que deve ser observado “para todos os atos públicos de liberação da atividade econômica executados pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios”, conforme versa o artigo 1º, §§1º, 2º e 4º da lei 13.874/2019.

Por “ato público” a lei de liberdade econômica considera liberação de licença, autorização, concessão, inscrição, permissão, cadastro, estudo, registro e demais atos exigidos por órgão da administração pública em razão de condição definida em lei para exercício da atividade econômica pretendida. Nessa esteira, a lei 13.874/2019 estabelece, em seu artigo 3º, inciso IX, a garantia de que o particular será notificado expressa e imediatamente do prazo máximo estipulado para análise dos documentos enviados ao órgão habilitado para expedição dos atos públicos necessários ao funcionamento regular da atividade econômica, quando solicitados. Uma vez transcorrido o prazo fixado, o silêncio da autoridade competente implica em aprovação tácita do ato público para todos os efeitos.

Essa determinação legal não ocorre nas hipóteses de o ato público versar sobre questões tributárias, registro de marcas, quando a decisão importar em compromisso financeiro para a administração pública e quando houver tratado internacional com objeção expressa (artigo 3º, §6º da lei 13.874/2019). A princípio, de acordo com o artigo 3º, §5º da lei de liberdade econômica, a previsão também não se aplicaria ao Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, exceto se o ato público exigido para funcionando regular da atividade econômica for delegado por legislação ordinária federal ou se o ente federativo ou órgão competente para emissão do ato exigido optar por vincular-se ao disposto no inciso IX do artigo 3º da lei mencionada.

Portanto, a lei de 2019 ofertou aos órgãos responsáveis pela elaboração de atos públicos obrigatórios ao funcionamento de atividades econômicas a faculdade de estabelecer prazos internos por meio de instrumento jurídico próprio, cujo descumprimento acarreta a autorização e concessão tácita do ato público requerido. Essa última alternativa se adequa ao caso do MAPA e a edição da Portaria nº 43 de fevereiro de 2020.

É nesse contexto que se insere o decreto nº 10.178, de 18 de dezembro de 2019 que, em vigor desde 1º de fevereiro de 2020, regulamenta a lei de liberdade econômica (lei nº 13.874/2019) para, dentre outros temas, dispor sobre os prazos para aprovação tácita de ato público. O decreto destina-se especificamente aos órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, reiterando em sua maior parte o que já ditou a lei nº 13.874/2019: a autoridade competente para concessão do ato público de liberação da atividade econômica é responsável por fixar prazos para resposta dos atos os quais lhe são atribuídos; decorrido esse prazo fixado pela entidade, implicará em aprovação tácita.

No entanto, outros detalhes são apresentados. O início da contagem do prazo que acarreta em autorização tácita se dá quando o requerente apresentou todos os documentos necessários para instrução do processo administrativo para concessão do ato público (artigo 12 do decreto nº 10.178/2019). Quanto aos prazos máximos, o decreto dispõe que o órgão ou entidade não poderá estabelecer prazos superior a sessenta dias para a decisão administração acerca do ato público requerido, podendo ser estabelecidos prazos superiores mediante fundamento do ente público em razão da natureza dos interesses públicos envolvidos e da complexidade da atividade econômica (artigo 11, *caput* e §1º).

Passado o prazo limite estabelecido, instaura-se a autorização tácita do ato público pleiteado, podendo o requerente solicitar documento comprobatório da liberação da atividade no primeiro dia útil subsequente ao término do prazo (artigo 14 do decreto nº 10.178/2019). Ademais, enquanto o órgão ou entidade não estabelecer prazo interno para a concessão do ato público, é estipulado prazo de trinta dias para análise do requerimento de liberação da

atividade econômica, uma vez atendidos os requisitos necessários para prosseguimento do processo administrativo, conforme dita o artigo 16 do decreto referido.

Finalmente, autorizado tanto pela lei de liberdade econômica quanto pelo decreto que a regulamenta, o MAPA publicou a Portaria nº 43, de 21 de fevereiro de 2020. No documento oficial consta uma tabela com os novos prazos para deliberação e aprovação de ato público de responsabilidade da Secretaria de Defesa Agropecuária, sob pena de liberação tácita. Dentre os atos enumerados, está o registro de agrotóxicos e afins, o qual conta com o prazo de sessenta dias.

O caminho de análise legislativa feito até aqui permite observar que, após as avaliações do produto químico feitas pela ANVISA e pelo IBAMA, o responsável pela emissão de concessão de uso e registro de agrotóxicos é o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), encerrando o sistema de análise do agroquímico. O problema reside, portanto, na fase final do processo de registro de agrotóxicos. A Portaria nº 43 da Secretaria de Defesa Agropecuária não observou a necessidade do tripé avaliativo para registro de tóxicos agrícolas, desconsiderando que tal ato público se trata de ato administrativo complexo, já que concede prazo exíguo para que os três órgãos responsáveis pela avaliação possam realizar estudos, examinar as considerações que já foram feitas por instituições nacionais e internacionais, bem como emitir parecer especializado, de modo a garantir que a saúde humana, animal, vegetal e o meio ambiente como um todo não sejam colocados em risco desnecessariamente. Dessa maneira, de acordo com o bloco regulamentador do registro tácito de agrotóxicos composto pela portaria MAPA 43/2020, pela lei de liberdade econômica e por seu decreto regulamentador, o registro de agrotóxicos pode ser concedido pela Secretaria de Defesa Agropecuária sem a manifestação dos três ministérios envolvidos no processo de registro (bastando que a tramitação supere os 60 dias).

Assim, a normativa interna do MAPA vai de encontro a lei nº 7.802/1989, principal regulamento que rege a questão dos agrotóxicos no País, que prevê a imprescindibilidade do método avaliativo conjunto pelo comitê interministerial (Ministério da Saúde, do Meio Ambiente e da Agricultura). Ademais, pode-se dizer que a citada portaria, respaldada pela lei de liberdade econômica e pelo decreto que a regulamenta, criou uma nova espécie de registro de agrotóxicos não prevista em lei federal específica acerca da matéria e que desconsidera mandamentos constitucionais que colocam o Estado como ente regulador e responsável pelas políticas de cuidado envolvendo a saúde e o meio ambiente.

Pode ser levantada a questão de que o decreto nº 4.074, de 04 de janeiro de 2002, regulamentador da lei dos agrotóxicos (lei nº 7.802/1989), previa um prazo ainda menor do que a portaria nº 43 do MAPA (trinta dias para o órgão registrante informar o deferimento ou indeferimento do pedido de registro). Contudo, o decreto previa prazo de cento e vinte dias para avaliação técnico-científica do produto e elaboração dos três pareceres necessários e após a emissão de todas as certificações é que o MAPA poderia, em trinta dias, liberar o ato público de registro. Além do mais, os prazos previstos no decreto 4.074/02 não acarretam consequências temerárias, isto é, não implica num registro obrigatório de um produto químico sem a devida avaliação técnica.

3. AS ARGUIÇÕES DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL Nº 656 E 658/2020: O POSICIONAMENTO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL SOBRE O REGISTRO TÁCITO DE AGROTÓXICOS

Uma vez publicada a lista de alterações dos prazos para finalização dos atos públicos pleiteados ao MAPA, foram levantadas discussões que dividiram especialistas e pessoas não

iniciadas no tema. À época emergiram interpretações divergentes entre si acerca da matéria, restando dúvida se o novo prazo de sessenta dias estabelecido para registro de agroquímicos incluiria todas as etapas do registro de agrotóxicos ou se, diferentemente, esse prazo apenas refletiria o intervalo de tempo que a Secretaria de Defesa Agropecuária teria para concessão do registro (sendo portanto, uma norma menos rígida que o decreto 4.074/02 – que apresentava o prazo de trinta dias para concessão do registro pelo MAPA) (MAGRI, 2020; TOOGE, 2020).

Assim, a alteração dos prazos para registro de agrotóxicos provocada pela atuação conjunta da lei de liberdade econômica, do decreto 10.178/2019 e pela Portaria nº 43/2020 da Secretaria da Defesa Agropecuária/MAPA foi levada para apreciação do Supremo Tribunal Federal. Sob a relatoria do ministro Ricardo Lewandowski, foram ajuizadas duas ADPFs (arguições de descumprimento de preceito fundamental) sob os números 656 e 658. A primeira foi ajuizada, em três de março de 2020, pelo partido Rede Sustentabilidade, e a segunda protocolada em nove de março pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL).

Dentre outros pontos, ambas as ações questionam o novo prazo de sessenta dias para registro de agrotóxicos e alegam, em síntese, que a Portaria desconsidera a saúde, os princípios da ordem econômica, o respeito à qualidade de vida e ao meio ambiente, todos pressupostos constitucionalmente garantidos. Vale destacar que o pedido principal das ações ajuizadas no Supremo Tribunal Federal busca a declaração de incompatibilidade da portaria ministerial com as orientações principiológicas constitucionais norteadores do dever do Estado enquanto entidade reguladora da proteção da saúde humana e do meio ambiente, incluindo-se os princípios que vinculam o direito à liberdade econômica ao dever de proteção do meio ambiente e à existência digna.

Ademais, em decorrência do lapso temporal entre a data em que as ações foram protocoladas (três e nove de março de 2020) e o início de vigência da Portaria nº 43 de MAPA (1º de abril de 2020), consta em ambas as ações pedido de medida liminar requerendo a suspensão da eficácia de determinados itens da Portaria do MAPA, entre eles o que prevê o novo prazo para registro de agrotóxicos.

O pedido liminar foi julgado pelo pleno⁷. O Tribunal, por unanimidade, deferiu o pedido liminar e decidiu pela suspensão parcial dos efeitos da Portaria nº 43, de 21 de fevereiro de 2020 do MAPA. Assim, ficaram suspensos, pendente decisão definitiva, os itens 64 a 68 da Portaria, que correspondem respectivamente aos novos prazos para registro, sob pena de autorização tácita, de estabelecimentos produtores, comerciantes, importadores e exportadores de fertilizantes, corretivos, inoculantes, biofertilizantes, remineralizadores e substrato para plantas; registro de fertilizantes, corretivos, inoculantes, biofertilizantes, remineralizadores e substratos para plantas; cadastro de estabelecimentos prestadores de serviços para área de produção de fertilizantes; e, por fim, ao registro de agrotóxicos e afins.

Nos fundamentos da decisão em sede de medida liminar, o ministro relator Ricardo Lewandowski justificou o deferimento do pedido tendo por base o atual contexto de pandemia causada pelo novo coronavírus. Considerou a sobrecarga já enfrentada pelo sistema público de saúde e o índice de intoxicações por agrotóxicos no Brasil, usando como fonte os estudos da geógrafa Larissa Mies Bombardi. A pesquisadora em sua obra “Geografia do uso de agrotóxicos no Brasil e conexões com a União Europeia” publicada em 2017, demonstra em números o nível de intoxicações por pesticidas químicos, os quais podem chegar a cerca de três mil intoxicações por ano e uma média de cinquenta vítimas por intoxicação não notificadas para cada caso notificado (BOMBARDI, 2017, p. 54).

Contudo, o argumento do voto que mais contribui para a discussão pretendida concentra-se na compreensão do ministro relator de que a Portaria mencionada “impôs prazos para a

⁷ Importa registrar que, no momento em que este artigo foi produzido, a decisão proferida em sede de medida cautelar foi a última no decorrer do julgamento das ações. Portanto, até o presente momento, não há decisão definitiva transitada em julgado acerca do caso.

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” (BRASIL, Supremo Tribunal Federal, 2020). Desse modo, a Portaria editada pelo MAPA, visando maior agilidade e liberdade da atividade econômica em última instância, ultrapassa a margem permitida pela Constituição Federal para autorização de pesticidas químicos, tendo em vista que “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” (BRASIL, Supremo Tribunal Federal, 2020).

Logo num primeiro momento, vislumbra-se no voto do ministro relator Lewandowski que a portaria ministerial não observou o princípio da proibição do retrocesso socioambiental. No entanto, da fala do ministro relator, pode-se elencar outros princípios, previstos expressamente ou não no texto constitucional, que foram desconsiderados pelo instrumento jurídico interno do MAPA, como o princípio da precaução e do mínimo existencial socioambiental, reconhecidos pelo ordenamento jurídico enquanto premissas mínimas constituidoras do direito ambiental brasileiro.

Em voto vista, o ministro Luiz Roberto Barroso reforçou o andamento do processo de registro de agrotóxicos no Brasil, procedimento em rede que integra manifestações técnicas de três Ministérios distintos com funções específicas, sendo a fase final do processo de registro de responsabilidade do Ministério da Agricultura, que somente realiza o registro após os pareceres do Ministério da Saúde e do Ambiente, como já foi ressaltado. No entanto, o MAPA não é apenas um receptor das constatações técnicas dos outros dois Ministérios. O registro é concedido apenas quando o comitê interministerial decide unanimemente pela aprovação de determinado produto químico. Assim, o Ministério da Agricultura também deve emitir um parecer aprovando ou desaprovando o custo-benefício para a agricultura do pesticida cujo registro é pretendido.

O ministro Barroso apontou para a fase final do procedimento como a mais importante para aprovação de pesticidas químicos e a mais crítica no tocante à recente alteração de prazos. Foi ressaltado uma vez mais o entendimento que, de acordo com a Portaria, o MAPA passaria a registrar produtos químicos agrícolas sem a devida análise pelos órgãos administrativos competentes. Nesse sentido, o STF se manifestou no sentido de refutar a ideia de que ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento competiria apenas emitir o certificado de registro para determinado produto após os pareceres favoráveis do IBAMA e da ANVISA. Nas palavras do ministro Barroso:

(...) não me convenci de que a emissão final do certificado corresponda a um simples “bater de carimbo”, sem nenhum tipo de avaliação técnica, o que tornaria tal etapa totalmente sem sentido. Pelo contrário, a redação do art. 15, §4º, do Decreto nº 4.074/2002 leva a crer que há uma análise técnica do MAPA antes da decisão de deferimento ou indeferimento do registro. E essa decisão não poderia ser feita de forma tácita. Afinal, trata-se aqui de fase relevante do procedimento, em que será definido se o certificado será ou não emitido, considerando os pareceres técnicos dos demais órgãos sanitários e ambientais (BRASIL, Supremo Tribunal Federal, 2020).

Ao final de seu voto, o ministro Luiz Roberto Barroso acompanha o voto do ministro relator Ricardo Lewandowski para conceder medida cautelar, de modo a suspender parcialmente os efeitos da Portaria nº 43/2020 do MAPA e fixou a seguinte tese: “A aprovação final do registro de agrotóxico pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento não pode ser realizada de forma tácita” (BRASIL, Supremo Tribunal Federal, 2020).

Em suma, o Supremo Tribunal Federal entendeu que o MAPA não detém apenas uma função burocrática no processo de autorização e registro de agrotóxicos, mas responde sim pela principal fase do procedimento, já que é a autoridade competente para concessão definitiva do uso do produto químico após emissão de parecer positivo unânime dos três órgãos envolvidos (reitera-se Ministério da Saúde, do Meio Ambiente e da Agricultura). Assim, o Ministério da Agricultura não pode estabelecer prazo cujo descumprimento acarreta em liberação tácita de ato público independentemente de exame prévio, excluindo, inclusive, o seu dever de análise previsto em lei federal.

Até o presente momento, as arguições de descumprimento de preceito fundamental estão em fase de julgamento, não havendo, portanto, decisão definitiva. Contudo, dado o posicionamento do Supremo Tribunal Federal em sede de medida cautelar, decidindo por unanimidade pela suspensão dos efeitos da Portaria nº 43/2020 da Secretaria de Defesa Agropecuária/MAPA no tocante ao prazo de sessenta dias para registro de agrotóxicos, espera-se que no julgamento final sejam reiteradas as razões já apresentadas na decisão de medida cautelar.

CONCLUSÃO

A produtividade agrícola sempre esteve presente como um dos setores mais importantes da economia nacional, sendo o Brasil internacionalmente reconhecido como país agroexportador. Desse modo, a presença de agrotóxicos na agricultura brasileira não é um fato estranho, sobretudo a partir da década de 1960 e 1970, período em que o Brasil atravessou sua Revolução Verde. Contudo, analisando os números apresentados pelo MAPA acerca dos registros de agrotóxicos realizados desde o ano de 2005, percebe-se o evidente aumento das permissões de uso de pesticidas químicos, fazendo com que o Brasil alcance novos recordes todos anos quando se trata de registro de agrotóxicos.

Essa crescente autorização dos pesticidas químicos demonstra que os objetivos constitucionais e infralegais de proteção da saúde humana e do meio ambiente precisam ser reforçados. A criação do registro tácito de agrotóxicos por meio do instrumento jurídico interno de órgão ministerial, nova modalidade de registro sem correspondência em lei federal e contrária aos pressupostos constitucionais, se enquadra no cenário de flexibilização da legislação ambiental protetiva. A Portaria nº 43/2020 da Secretaria de Defesa Agropecuária/MAPA, fundamentada na lei de liberdade econômica e no decreto nº 10.178/2019, causou um grande enfrentamento às normas restritivas relacionadas ao consumo de agrotóxicos.

De fato, a portaria ministerial não deixa claro se os demais entes envolvidos no registro de agrotóxicos também são afetados pelo prazo de sessenta dias. Na verdade, o entendimento de que todo o processo de registro estaria condicionado a esse prazo é retirado do decreto nº 10.178/2019, regulamentador da lei de liberdade econômica. Porém, o prazo de sessenta dias estabelecido pelo decreto foi adotado pelo MAPA. Além disso, focando em termos práticos, é inviável e incompatível atender ao prazo estipulado diante da alta demanda (conforme demonstrado pelo próprio MAPA, o número de agrotóxicos autorizados cresce vertiginosamente) sem fazer com que um novo produto químico seja colocado no mercado inadvertidamente.

O Supremo Tribunal Federal, por sua vez, demonstrou uma inclinação à declaração de incompatibilidade constitucional da Portaria nº 43/2020 do MAPA. Ao evidenciar que o Ministério da Agricultura é o agente principal no registro de agroquímicos e que não cumpre apenas função burocrática de expedição de certificação, tem-se que a hipótese apresentada (a portaria ministerial discutida não corresponde às exigências constitucionais e infralegais de

registro de agrotóxicos) contém embasamento. O comitê interministerial existe para conferir maior segurança jurídica no uso de pesticidas químicos, pois há um processo a ser seguido que exige a avaliação rigorosa de um produto tóxico potencialmente causador de riscos. A sua desconsideração reflete em incompatibilidade com os compromissos constitucionais de garantia à saúde e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

A recente tendência de flexibilização do direito ambiental pode ser observada nas estratégias de aceleração do registro de agrotóxicos, sendo esta uma prioridade em detrimento das medidas sanitárias e ambientais adequadas à saúde e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. O deferimento de pedido de registro de agrotóxicos sem a cautela necessária cria cenários de riscos ambientais e à saúde humana cujas consequências não se pode precisar de antemão. Assim, o aumento na utilização de substâncias químicas no processo produtivo ganha novos degraus de consolidação com a redução do caráter regulador e protetivo do Estado.

REFERÊNCIAS

ABRASCO. Associação Brasileira de Saúde Coletiva. **Dossiê Abrasco Um alerta sobre os impactos dos agrotóxicos na Saúde**. Organizado por Fernando Ferreira Carneiro, Lia Giraldo da Silva Augusto, Raquel Maria Rigotto, Karen Friedrich e André Campos Búrigo. Rio de Janeiro: EPSJV; São Paulo: Expressão Popular, 2015.

BOMBARDI, Larissa Mies. **Geografia do uso de agrotóxicos no Brasil e conexões com a União Europeia**. São Paulo: FFLCH – USP, 2017.

BOMBARDI, Larissa Mies. **Questão dos agrotóxicos exige debate qualificado, escreve Larissa Bombardi**. Campanha permanente contra agrotóxicos e pela vida, 12 ago. 2019. Disponível em: <<https://contraosagrototoxicos.org/questao-dos-agrotoxicos-exige-debate-qualificado-escreve-larissa-bombardi/>>. Acesso em: 13 out. 2020.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil (1988). **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 05 out. 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em: 23 jul. 2020.

BRASIL. Decreto 4.074 de 04 de janeiro de 2002. Regulamenta a Lei nº 7.802, de 11 de julho de 1989. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 08 jan. 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4074.htm>. Acesso em: 14 out. 2020.

BRASIL. Decreto 24.114 de 12 de abril de 1934. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 04 mai. 1934. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/D24114.htm> Acesso em: 22 jul. 2020.

BRASIL. Decreto 10.178, de 18 de dezembro de 2019. Regulamenta dispositivos da Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 19 dez. 2019. Seção 1, p. 5. Disponível em: <<http://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-n-10.178-de-18-de-dezembro-de-2019-234338659>>. Acesso em: 29 jul. 2020.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MOREIRA, José Roberto. Críticas ambientalistas à Revolução Verde. **Estudos Sociedade e Agricultura**, v. 8, n. 2, p. 39-52, out. 2000. Disponível em: <<https://revistaesa.com/ojs/index.php/esa/article/view/176>>. Acesso em: 23 jul. 2020.

PATEL, Raj. The long green revolution. **The journal of peasant studies**, v. 40, n. 1, p. 1-63, nov. 2012. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1080/03066150.2012.719224>>. Acesso em: 20 jul. 2020.

PELAEZ, Victor; TERRA, Fábio H.; SILVA, Letícia R. A regulamentação dos agrotóxicos no Brasil: entre o poder de mercado e a defesa da saúde e do meio ambiente. **Revista de Economia**, Curitiba, v. 36, n. 1 (ano 34), p. 27-48, jan./abr. 2010. Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/economia/article/view/20523>>. Acesso em: 23 jul. 2020.

PELAEZ, Victor M.; DA SILVA, Letícia R.; GUIMARÃES, Thiago A.; DAL RI, Fabiano.; TEODOROVICZ, Thomas. A (des)coordenação de políticas para a indústria de agrotóxicos no Brasil. **Revista Brasileira de Inovação**, v. 14, p. 153-178, 18 mar. 2015. Disponível em: <<https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/rbi/article/view/8649104>>. Acesso em: 23 jul. 2020.

REIS, Vilma. 2019 e os 197 novos agrotóxicos no Brasil. **ABRASCO – Associação Brasileira de Saúde Coletiva**, 24 de maio de 2019. Disponível em: <<https://www.abrasco.org.br/site/noticias/saude-da-populacao/2018-e-os-197-novos-agrotoxicos-no-brasil/40946/>>. Acesso em: 22 jul. 2020.

SILVEIRA, José Maria F. J. da; FUTINO, Ana Maria. O plano nacional de defensivos agrícolas e a criação da indústria brasileira de defensivos. **Instituto de Economia Agrícola**, São Paulo, v. 39, n. 3, p. 129-146, dez. 1990. Disponível em: <<http://www.iea.sp.gov.br/out/verTexto.php?codTexto=11707>>. Acesso em: 20 jul. 2020.

TOOGE, Rikardy. Registro de agrotóxicos: nova regra mantém necessidade de avaliação técnica, mas abre espaço para concessão automática na última etapa. **G1**. São Paulo, 27 fev. 2020. Seção Agro. Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/agronegocios/noticia/2020/02/27/ministerio-da-agricultura-muda-sistema-de-concessao-registro-de-agrotoxicos-criando-possibilidade-de-aprovacao-automatica.ghtml>>. Acesso: 30 jul. 2020.

WIENKE, Felipe Franz. Em busca de caminhos para a transição agroecológica: as estratégias de pagamento por serviços ambientais como mecanismo políticojurídico para a produção agrícola sustentável no direito brasileiro e comparado. In: FERREIRA, Helene Sivini; LEITE, José Rubens Morato (Org.). **Direito e sustentabilidade na era do antropoceno: retrocesso ambiental, balanço e perspectivas**. São Paulo: Inst. O direito por um planeta verde, 2018, p. 220-253. Disponível em: <http://www.planetaverde.org/arquivos/biblioteca/arquivo_20180807153555_3488.pdf>. Acesso em: 13 out. 2020.