

VOTO

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (RELATOR):

Cuida-se de ação direta de inconstitucionalidade tendo como objeto a Lei nº 15.671/21 do Estado do Rio Grande do Sul, a qual alterou o § 2º do art. 1º da Lei nº 7.747/82, que dispõe sobre o controle de agrotóxicos e outros biocidas em âmbito estadual.

A Lei nº 7.747/82 estabelecia, originariamente, que a distribuição e a comercialização de agrotóxicos e biocidas importados naquela unidade federativa só seriam permitidas se esses produtos fossem registrados no órgão federal e, se resultantes de importação, tivessem uso autorizado em seus países de origem. Por seu turno, a lei impugnada afastou a segunda exigência.

Estabeleceu a nova lei que a distribuição e a comercialização de produtos agrotóxicos e biocidas, seus componentes e afins, só serão admitidas se esses produtos já estiverem registrados no órgão federal competente e forem cadastrados, respectivamente, nos órgãos estaduais competentes, conforme regulamento.

Vide a redação original do § 2º do art. 1º da Lei nº 7.747/82:

“§ 2º Só serão admitidos, em território estadual, a distribuição e comercialização de produtos agrotóxicos e biocidas já registrados no órgão federal competente e que, se resultantes de importação, **tenham uso autorizado no país de origem**. (Vetado pelo Governador e mantido pela Assembleia Legislativa, conforme DOE nº 191, de 22/04/83) (grifo nosso).

Eis o teor da Lei nº 15.671/21, ora impugnada:

“Art. 1º Na Lei nº 7.747, de 22 de dezembro de 1982, que dispõe sobre o controle de agrotóxicos e outros biocidas a nível estadual e dá outras providências, fica alterada a redação do § 2º do art. 1º, conforme segue:

‘Art. 1º (...)

§ 2º Só serão admitidas, em território estadual, a distribuição e comercialização de produtos agrotóxicos e biocidas, seus componentes e afins, já registrados no órgão federal competente e que sejam cadastrados, respectivamente, nos órgãos estaduais competentes,

conforme regulamento” (grifo nosso)

Os requerentes alegam, em suma, que o projeto de lei que ensejou a lei questionada tramitou sem garantir o debate democrático sobre a matéria e que, nesse contexto, pareceres técnicos contrários à proposição legislativa foram desconsiderados sem motivação adequada. Também defendem que o diploma editado ofendeu os princípios do devido processo legal e da vedação ao retrocesso socioambiental, bem como os direitos à saúde e à redução dos riscos inerentes ao trabalho e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

AFASTAMENTO DAS ALEGAÇÕES DE IRREGULARIDADES NA TRAMITAÇÃO DO PROJETO DE LEI Nº 260/20

No que diz respeito ao Projeto de Lei nº 260/20, que originou a Lei nº 15.671/21, os requerentes aduzem que sua tramitação em regime de urgência prejudicou o debate democrático sobre a matéria nele tratada. Enfatizam que, nesse quesito, os pareceres técnicos contrários ao projeto foram afastados sem motivação adequada. Não vislumbro as inconstitucionalidades apontadas.

Segundo informações apresentadas pela Mesa da Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul, o PL nº 260/20 foi protocolado no dia 16/11/20 pelo Governador Eduardo Leite, no regime de urgência previsto no art. 62 da Constituição Estadual (e-doc. 55). Na oportunidade, foi apresentada justificativa ao projeto. Depreende-se que uma das principais razões para a apresentação do projeto foi a busca da harmonização da legislação estadual com a legislação federal concernente ao tema:

“O controle dos agrotóxicos está regrado em âmbito federal através da Lei Federal nº 7.082/89, que dispõe sobre a pesquisa, a experimentação, a produção, a embalagem e a 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.

(...)

Nesse contexto, o art. 3º da citada lei traz a obrigatoriedade de registro dos agrotóxicos perante o órgão federal, e em seu § 6º, as condições em que fica proibido o

registro desses produtos:

(...)

Como é possível constatar, a inobservância de requisitos de preservação da saúde e do meio ambiente foram alçados à condição de conduta vedada à obtenção de registro, *ex- vi* das alíneas do § 6º do art. 3º do Estatuto Nacional dos Agrotóxicos e, inclusive, são informadores da atuação fiscalizadora do Poder Executivo Federal, que dela não pode se desincumbrir ou minimizar, sob pena de responsabilização de seus agentes.

No entanto, não existe na legislação federal a exigência, para fins de registro, de que o agrotóxico oriundo de importação tenha o uso autorizado no país de origem, até mesmo porque o efetivamente importante – e mesmo essencial – nos termos do art. 4º da lei federal, é que haja a demonstração do cumprimento de diversas ‘diretrizes e exigências’ dos órgãos federais responsáveis da saúde, do meio ambiente e da agricultura (...)

(...)

Veja-se que a globalização mundial evoluiu do simples comércio pontual para um alto grau de complementariedade entre as nações onde, por vezes, inviável a concentração em clusters ou mesmo com arranjos produtivos locais. Assim, é assente que a economia se encontra organizada por acordos bilaterais e, principalmente, por parcerias plurilaterais, havendo verdadeira especialização em distintas localizações geográficas responsáveis pela formação da pesquisa (laboratórios), com a da administração bioquímica (patente), bem como da implementação da produção física (fabricação e industrialização), e da própria operação de importação (‘tradings’, ‘trustees’, operadores logísticos ‘3PL’, e ainda verdadeiros entrepostos urbanos caracterizados como centros internacionais de negócios ou mesmo de concentração de despachos aduaneiros).

Ignorar esta situação, por demais evidente nos dias atuais em face da intensidade da cobertura feita pela mídia – em tempos de pandemia – sobre a logística internacional da área farmacêutica, significaria verdadeira condenação para que o setor produtivo do agronegócio venha a ter estancado o acesso a melhor tecnologia e aos avanços produtivos daí derivados.

É neste cenário juspositivo que nasce a proposição legislativa ora em tela, consistente na supressão da exigência, pelo Estado, de que produtos agrotóxicos provenientes de

importação tenham seu uso autorizado no país de origem, mantendo-se plenamente hígida a exigência do registro junto ao órgão federal competente bem como do cadastro nos órgãos competentes estaduais" (e-doc. 57).

Posteriormente, ocorreu a retirada do regime de urgência e o retorno do projeto à Comissão de Constituição e Justiça para análise e emissão de parecer (e-doc. 57, p. 31). Em 20/5/21, na Comissão de Segurança e Serviços Públicos, houve audiência pública para se debater o funcionamento dos serviços públicos de cadastramento, licenciamento, controle e fiscalização de agrotóxicos e o PL nº 260/20¹.

Falaram na audiência professores com conhecimento especializado sobre agrotóxicos e representantes de diversos órgãos e entidades, públicos e privados, a saber: Conselho Estadual de Saúde; Secretaria de Agricultura, Pecuária e Desenvolvimento Rural; Fundação Estadual de Proteção Ambiental (FEPAM); Associação dos Servidores da FEPAM (ASFEPAM); Assembleia Permanente de Entidades em Defesa do Meio Ambiente do Rio Grande do Sul (APEDEMA); Conselho Estadual de Direitos Humanos; Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável do RS; EMATER; Associação Gaúcha de Proteção ao Ambiente Natural (Agapan); e Centro Estadual de Vigilância da Saúde. A ata da audiência pública, com a síntese das manifestações, encontra-se publicada no Diário Oficial da Assembleia Legislativa nº 12.556, de 13 de julho de 2021.

Em 24/5/21, ou seja, pouco mais de 6 meses depois do protocolo do projeto, o Chefe do Poder Executivo fez nova solicitação de apreciação do PL nº 260/20 em regime de urgência, com base no art. 62 da Constituição do Estado (e-doc. 57, p. 34-36). Em 15/6/21, o relatório com parecer favorável do relator foi lido na reunião da Comissão de Constituição e Justiça. O projeto de lei foi levado à discussão e à votação na sessão plenária de 29/6/21, tendo sido aprovado. Consigne-se que falaram, durante a discussão, representantes de partidos de diversas orientações: PT, MDB, PP, PTB, PSL, PDT, PSDB, PSB, Republicanos, Novo, PL, DEM

1 **Vide** Ata nº 23 da Comissão de Segurança e Serviços Públicos em: DIÁRIO OFICIAL DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA. Porto Alegre, terça-feira, 13 de julho de 2021. p. 48. Disponível em: <https://ww2.al.rs.gov.br/diariooficial/MostraPDF.aspx?arq=E401CF71-33FC-4910-A405-7833AAD20714&pSeteS=false>. Acesso em: 29 out. 2024.

Vide, também, a audiência em: <https://www.youtube.com/watch?v=HXTGfEpeyYE>. Acesso em: 29 out. 2024.

e PSOL².

Em 7/7/21, o projeto em questão foi encaminhado com autógrafo pelo Presidente da Assembleia Legislativa ao Governador do Estado e, em 27/7/21, foi sancionada a lei dele decorrente, ora impugnada (e-doc. 57, p. 44-49).

Como se vê, a documentação acostada aos autos pela Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul demonstra inexistir irregularidade procedural no PL nº 260/20. Destaca-se, por oportuno, a manifestação do Governador do Estado:

“No mais, os próprios proponentes reconhecem que o Governador do Estado **acolhera requerimento das entidades da sociedade civil organizada e procedeu, em dezembro de 2020, à retirada do regime de urgência, que somente fora retomado em maio de 2021**, quando as deliberações em torno do tema culminaram na aprovação definitiva do PL 260.

(...)

In casu, não é demais ressaltar que o PL 260 foi aprovado por ampla maioria dos membros da Assembleia Legislativa gaúcha, tendo computado 37 votos favoráveis contra apenas 15 votos contrários” (e-doc. 47, p. 14 – grifo nosso).

Em suma, verifica-se que a tramitação do projeto de lei que resultou na lei impugnada permitiu o debate democrático sobre a matéria nele tratada.

Anote-se, ainda, que o regime de urgência previsto no art. 62 da Constituição do Estado³ é análogo ao previsto no art. 64, §§ 1º e 2º, da Constituição Federal. Não há, assim, qualquer impropriedade na utilização de tal regime.

2 Disponível em: <https://ww2.al.rs.gov.br/diariooficial/MostraPDF.aspx?arq=9DC2CABA-DE13-452E-BC07-C576F47CDCED&pSeteS=false>

3 “Art. 62. Nos projetos de sua iniciativa o Governador poderá solicitar à Assembleia Legislativa que os aprecie em regime de urgência.

§ 1º Recebida a solicitação do Governador, a Assembleia Legislativa terá trinta dias para apreciação do projeto de que trata o pedido.

§ 2º Não havendo deliberação sobre o projeto no prazo previsto, será ele incluído na ordem do dia, sobrestando-se a deliberação de qualquer outro assunto até que se ultime a votação.

§ 3º O prazo de que trata este artigo será suspenso durante o recesso parlamentar”.

O referido dispositivo da Constituição Estadual, cuja eficácia não consta como suspensa, determina o dever de a Assembleia Legislativa apreciar o projeto de iniciativa do Governador no prazo de 30 dias, quando solicitado, por essa autoridade, o regime de urgência. Caso o prazo não seja observado, o projeto será incluído na ordem do dia e haverá o sobrerestamento da deliberação de qualquer outro assunto, enquanto pendente a votação do referido projeto.

Afora isso, como bem lembrou o Procurador-Geral da República, a Constituição Federal não estabelece prazo para casos como esse a ser invariavelmente observado pelas constituições estaduais. Não obstante, vale registrar que aquele prazo de 30 dias é bastante razoável, considerando-se o prazo de 45 dias previsto no art. 64, § 2º, da Constituição Federal para que cada Casa do Congresso Nacional, sucessivamente, se manifeste sobre projeto do Presidente da República que tramite em regime de urgência constitucional (art. 64, § 1º), sob pena de trancamento de pauta.

Registre-se, por fim, que a interferência judicial no processo legislativo se justifica apenas em casos extremos e graves, de forma que a simples adoção de regime de urgência na tramitação de projetos de lei de iniciativa do chefe do Poder Executivo não demonstra violação do texto constitucional.

JURISPRUDÊNCIA DA CORTE SOBRE O PRINCÍPIO DA VEDAÇÃO DO RETROCESSO SOCIOAMBIENTAL

A Constituição Federal tutela o meio ambiente em diversos dispositivos, sendo tema dotado de transversalidade na ordem constitucional em vigor.

O ponto nodal desse sistema normativo reside no art. 225, o qual estabelece o **direito fundamental a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, de titularidade coletiva**, dotado, portanto, de transindividualidade, que faz emergir o **interesse difuso em sua preservação**. É por esse motivo que o constituinte conferiu não só ao Poder Público, mas a toda a coletividade, o dever de defesa e preservação do meio ambiente. Nesse sentido: MS nº 22.164/SP, Tribunal Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, DJe de 17/11/95.

Outrossim, a ordem constitucional em vigor consagra o princípio da responsabilidade intergeracional na manutenção do equilíbrio ecológico, ao determinar que ele deve ser garantido para as presentes e as futuras gerações.

No que tange à obrigação dirigida ao Poder Público, vale ressaltar a observação de **Paulo Afonso Leme Machado** de que a **Constituição** “engaja[] os três Poderes da República na missão de preservação e defesa do meio ambiente”⁴. Nesse contexto, com o fito de efetivar o que está assegurado no art. 225, a Constituição estabelece, no § 1º do citado dispositivo, uma série de **obrigações específicas dirigidas ao Poder Público, as quais devem balizar a ação do legislador, do administrador público e também do magistrado**, esse último no controle judicial de políticas em matéria ambiental.

Como acontece em relação a outros direitos fundamentais reconhecidos pelo texto constitucional, no caso do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, o **princípio da vedação ao retrocesso** surge como **uma barreira à supressão pura e simples do núcleo essencial desse direito, o que tem impacto na atividade legislativa e regulamentar que visa a disciplinar a matéria**.

No julgamento da ADI nº 4.717 (DJe de 15/2/19), a Relatora, Ministra **Cármem Lúcia**, consignou em seu voto importantes lições sobre o princípio da vedação ao retrocesso socioambiental, das quais destaco as seguintes:

“O princípio da proibição de retrocesso socioambiental decorre diretamente do princípio da proibição de retrocesso social, o qual, segundo Canotilho, **impede que o núcleo essencial dos direitos sociais já realizado e efetivado por medidas legislativas seja simplesmente aniquilado por medidas estatais**.

(...)

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

4 MACHADO, Paulo Afonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 27. ed. Salvador: Juspodivm. p. 165.

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 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 desnaturalizado. 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 procedural)’ (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)” (grifo nosso).

Na ADI nº 4.350, Rel. Min. **Luiz Fux**, esta Corte consignou 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 nº 4.350, Rel. Min. **Luiz Fux**, Tribunal Pleno, DJe de 3/12/14 – grifo nosso).

Nesse mesmo sentido também assentou a Ministra **Rosa Weber** no julgamento da ADI nº 5.224, DJe de 17/3/22:

“O princípio da vedação do retrocesso social não se presta à finalidade de embaraçar toda e qualquer inovação legislativa que se mostre indesejável ou inconveniente sob a perspectiva unilateral de quem o invoca. Sua função é obstar políticas públicas capazes de por em risco o núcleo fundamental das garantias sociais estabelecidas e o patamar civilizatório mínimo assegurado pela Constituição. Aspectos marginais e acessórios da legislação infraconstitucional não podem ser elevados à condição de valores constitucionais fundamentais, pena de se constitucionalizar as leis ordinárias. 8. Ações diretas conhecidas em parte. Pedido parcialmente procedente” (grifo nosso).

No julgamento da **ADC nº 42/DF** (DJe 13/8/19), o Ministro **Luiz Fux** fez importante análise acerca do princípio do retrocesso socioambiental e da atividade do legislador ordinário, as quais transcrevo a seguir:

“11. Por outro lado, as políticas públicas ambientais devem conciliar-se com outros valores democraticamente eleitos pelos legisladores como o mercado de trabalho, o desenvolvimento social, o atendimento às necessidades básicas de consumo dos cidadãos etc. **Dessa forma, não é adequado desqualificar determinada regra legal como contrária ao comando constitucional de defesa do meio ambiente (art. 225, *caput*, CRFB), ou mesmo sob o genérico e subjetivo rótulo de 'retrocesso ambiental', ignorando as diversas nuances que permeiam o processo decisório do legislador, democraticamente investido da função de apaziguar interesses conflitantes por meio de regras gerais e objetivas.**

12. Deveras, não se deve desprezar que a mesma Constituição protetora dos recursos ambientais do país também exorta o Estado brasileiro a garantir a livre iniciativa (artigos 1º, IV, e 170) e o desenvolvimento nacional (art. 3º, II), a erradicar a pobreza e a marginalização, a reduzir as desigualdades sociais e regionais (art. 3º, III; art. 170, VII), a proteger a propriedade (art. 5º, *caput* e XXII; art. 170, II), a buscar o pleno emprego (art. 170, VIII; art. 6º) e a defender o consumidor (art. 5º, XXXII; art. 170, V) etc .

13. O desenho institucional das políticas públicas ambientais suscita o duelo valorativo entre a tutela ambiental e a tutela do desenvolvimento, tendo como centro de gravidade o bem comum da pessoa humana no cenário de escassez. É dizer,

o desenvolvimento econômico e a preservação do meio ambiente não são políticas intrinsecamente antagônicas" (grifo nosso).

Com efeito, esses julgamentos demonstram que o princípio da proibição de retrocesso social não é absoluto e somente é violado quando houver ofensa ao **núcleo essencial** do direito fundamental já concretizado pela norma, de modo a esvaziar ou até mesmo inviabilizar a eficácia do direito social garantido pela norma anterior. Nesse sentido, **se for demonstrado no caso concreto que subsiste um sistema eficaz de controle ou de proteção**, o núcleo essencial do direito fundamental continuará a ser tutelado. No presente caso, como detalharei a seguir, a lei impugnada não ofendeu o referido núcleo essencial.

CONSTITUCIONALIDADE DA LEI IMPUGNADA

Como se viu, os requerentes afirmam que a alteração realizada pela Lei nº 15.671/21 ofendeu os princípios do devido processo legal e da vedação ao retrocesso socioambiental, bem como os direitos à saúde e à redução dos riscos inerentes ao trabalho e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Em meu modo de ver, inexiste inconstitucionalidade no citado diploma, sendo certo que o legislador estadual buscou, reitero, harmonizar sua legislação com a legislação federal concernente ao tema.

A lei impugnada, embora tenha deixado de exigir um requisito no que diz respeito a produtos agrotóxicos e biocidas importados, **não passou a admitir, de maneira indiscriminada, a distribuição e a comercialização desses produtos no território do Estado do Rio Grande do Sul**. A legislação estadual continua a exigir o **registro de tais produtos no órgão federal** competente e o cadastro, respectivamente, nos órgãos estaduais competentes.

Na época da edição da lei impugnada, a Lei Federal nº 7.082/89 tratava das seguintes matérias: pesquisa, experimentação, produção, embalagem, rotulagem, transporte, armazenamento, comercialização, propaganda comercial, utilização, importação, exportação, destino final dos resíduos e embalagens, registro, classificação, controle, inspeção e fiscalização de agrotóxicos, seus componentes e afins.

O diploma preconizava que os agrotóxicos somente poderiam ser produzidos, exportados, importados, comercializados e utilizados no país com o prévio **registro em órgão federal**. O registro não era concedido

sem antes o requerente **respeitar as diretrizes e as exigências** dos órgãos federais responsáveis pelos setores da saúde, do meio ambiente e da agricultura.

Os órgãos em questão eram (conforme o Decreto nº 4.074/02) os seguintes: Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), Ministério da Saúde (MS) e Ministério do Meio Ambiente (MMA)⁵.

A referida lei de 1989 ainda estipulava o dever de a autoridade competente **tomar as medidas necessárias caso o uso de agrotóxicos fosse desaconselhado por organizações internacionais** (das quais o País integre ou seja signatário de acordos ou convênios) responsáveis por aquelas áreas (saúde, meio ambiente e agricultura) ou caso essas organizações alertassem para os riscos do uso de tais substâncias.

Afora isso, o diploma legal em comento estabelecia casos nos quais era proibido o registro desses produtos⁶, bem como previa a possibilidade de legitimados requererem o cancelamento ou a impugnação o registro de agrotóxicos e afins arguindo prejuízos ao meio ambiente, à saúde humana e dos animais. Também exigia receituário próprio para a venda de agrotóxicos e afins aos usuários, bem como trazia normas sobre embalagens, bulas e rótulos dos agrotóxicos e afins, prevendo, por

5 O art. 2º, inciso VIII, do Anexo I do Decreto nº 11.095/22 delegou ao Ibama a competência para realizar a análise, o registro e o controle de agrotóxicos, seus componentes e afins.

6 “Art. 3º 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.

(...)

§ 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.”

exemplo, que não poderão existir nesses últimos “declarações de propriedade relativas à inocuidade, tais como ‘seguro’, ‘não venenoso’, ‘não tóxico’; com ou sem uma frase complementar, como: ‘quando utilizado segundo as instruções’”. Ademais, a lei traz disciplinas sobre responsabilização para casos de sua inobservância.

O decreto regulamentador, por seu turno, preconizava que aquelas três pastas, responsáveis pelas áreas da saúde, meio ambiente e agricultura, deveriam exercer suas atribuições tendo como um dos nortes a **diminuição dos riscos apresentados pelos agrotóxicos**. Consignava, ainda, que o MS e o MAPA deveriam **monitorar os resíduos de agrotóxicos e afins em produtos de origem vegetal e animal**.

Atualmente, é a Lei Federal nº 14.785/23 que dispõe sobre a pesquisa, a experimentação, a produção, a embalagem, a rotulagem, o transporte, o armazenamento, a comercialização, a utilização, a importação, a exportação, o destino final dos resíduos e das embalagens, o registro, a classificação, o controle, a inspeção e a fiscalização de agrotóxicos, de produtos de controle ambiental, de seus produtos técnicos e afins. Eis o que a nova lei, em seu art. 2º, inciso XXVI, considera como agrotóxicos:

“XXVI - agrotóxicos: produtos e agentes de processos físicos, químicos ou biológicos destinados ao uso nos setores de produção, no armazenamento e no beneficiamento de produtos agrícolas, nas pastagens ou na proteção de florestas plantadas, cuja finalidade seja alterar a composição da flora ou da fauna, a fim de preservá-las da ação danosa de seres vivos considerados nocivos (...”).

De maneira parecida com o diploma anterior, a nova lei federal só permite a pesquisa, a produção, a exportação, a importação, a comercialização e a utilização de agrotóxicos (afora os produtos de controle ambiental, os produtos técnicos e afins) **se previamente autorizados ou registrados em órgão federal** (art. 3º).

Cumpre anotar que um dos motivos da edição da nova lei federal foi promover maior **harmonia da legislação nacional com a internalização (ocorrida por meio do Decreto nº 1.355/94)** do Acordo sobre a Aplicação de Medidas Sanitárias e Fitossanitárias (SPS), da Organização Mundial do Comércio (OMC), o qual impede que essas medidas se transformem em obstáculos desnecessários ao comércio. Também a nova lei buscou conferir maior harmonia da legislação interna com os critérios de

classificação toxicológica do **Sistema Globalmente Harmonizado de Classificação e Rotulagem de Produtos Químicos (GHS)**, adotado pela **Organização das Nações Unidas em 2022, e o Codex Alimentarius**.

O Codex Alimentarius, conforme anuncia o **site** a ele dedicado, “é uma coleção de padrões alimentares adotados internacionalmente e textos relacionados apresentados de forma uniforme”⁷. Ainda de acordo com a página eletrônica, ele tem por objetivo “oferecer alimentos seguros e saudáveis para todos, em todos os lugares”. Cabe realçar que o Codex em referência é elaborado considerando-se, ainda, que ele envolve a questão da justiça do comércio internacional de alimentos. Nesse contexto, o sítio eletrônico ainda informa que o Codex foi referenciado no citado SPS, de maneira que os membros dessa organização que desejem aplicar medidas mais rigorosas podem ser obrigados a justificá-las em termos científicos.

Consentânea com práticas internacionais mais atuais, confere a lei federal de 2023 especial foco à **análise dos riscos, abarcando sua avaliação, comunicação e gestão**. Vale anotar que os riscos em questão abrangem os riscos à saúde humana e ao meio ambiente.

No que diz respeito à autorização de uso de agrotóxicos, de produtos de controle ambiental e afins, o novo diploma legal (art. 3º, §§ 6º e 7º) determina que as condições a serem observadas devem considerar os limites máximos de resíduos de ingrediente ativo estabelecidos nas monografias publicadas pelo órgão federal responsável pelo setor da saúde, a quem compete analisar e homologar a avaliação de risco toxicológico apresentada pelo requerente daqueles elementos e de produtos técnicos. Inexistindo limites máximos de resíduos estabelecidos nesses termos, o novo diploma consigna que devem ser observados aqueles definidos pela Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO), pelo Codex Alimentarius ou por estudos conduzidos por laboratórios supervisionados por autoridade de monitoramento oficial de um país-membro da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE).

Sobre as exigências para o registro de agrotóxicos, de produtos de controle ambiental e afins, preconiza a nova lei federal (art. 3º, §§ 8º e 9º) que **devem ser observados os acordos internacionais relacionados à matéria dos quais o País faça parte**. A lei federal atual estabelece, de

7 FAO. Codex Alimentarius: internacional food standars. Disponível em: <https://www.fao.org/fao-who-codexalimentarius/about-codex/en/>. Acesso em: 8 nov. 2024.

modo análogo à lei anterior, a necessidade de a autoridade competente tomar providências de **reanálise dos riscos**, considerando aspectos econômicos e fitossanitários, bem como a possibilidade de uso de produtos substitutos, na hipótese de organizações internacionais a que se refere o § 9º do art. 3º alertarem para riscos ou desaconselharem o uso de agrotóxicos, de produtos de controle ambiente e afins.

Quanto ao registro de agrotóxicos, produtos técnicos e afins, previu a lei federal (art. 4º) que o órgão registrante é o órgão federal responsável pelo **setor da agricultura**. No caso de produtos de controle ambiental, produtos técnicos e afins, o órgão registrante é o órgão federal responsável pelo **setor do meio ambiente**.

Em ambos os casos, para haver o registro, devem ser observados o **GHS, o SPS e o referido Codex**. E diz a lei federal que o processo decisório de gestão de riscos será fundamentado na análise de riscos, a qual é obrigatória para a concessão de registro de agrotóxicos e de produtos de controle ambiental, nos processos de registro daqueles produtos. Afora isso, **o diploma desde logo veda o registro de produtos que apresentem risco inaceitável** (observados o SPS, o GHS e o Codex) **para os seres humanos ou para o meio ambiente, por permanecerem inseguros mesmo com a implementação das medidas de gestão de risco**.

Registre-se, ainda, que a lei federal de 2023 também contém disciplinas relativas à reanálise dos riscos de agrotóxicos e de produtos de controle ambiental e afins, podendo, ao final, o órgão registrante, conforme o caso, manter o registro sem alterações ou mediante a necessária adequação; propor a mudança da formulação, da dose ou do uso; restringir a comercialização; proibir, suspender ou restringir a produção ou a importação; proibir, suspender ou restringir o uso; e cancelar ou suspender o registro.

Também a lei traz diversas normas atinentes à comercialização, às embalagens, às bulas e aos rótulos dos agrotóxicos, dos produtos de controle ambiental e afins. Nesses contextos, exige a nova lei, por exemplo, de modo análogo à lei anterior, receita agronômica para a comercialização direta ao usuário e que as bulas e os rótulos não contenham aquelas declarações de propriedade relativas à inocuidade. E, assim como a lei anterior, a nova lei contém disciplinas sobre responsabilização para casos de sua inobservância.

Além disso, é importante anotar que **já há algum tempo**, inclusive abrangendo a época em que era vigente a lei anterior, **existem formas de monitorar resíduos de agrotóxicos em produtos de origem vegetal ou**

animal, bem como acompanhar os impactos ambientais provocados pelo uso de tais substâncias.

No âmbito da Anvisa, existe o Programa de Análise de Resíduos de Agrotóxicos em Alimentos (PARA). No relatório concernente às amostras analisadas no período de 2017-2018, primeiro ciclo do Plano Plurianual 2017-2020⁸, a Anvisa concluiu serem seguros os alimentos consumidos no país “quanto aos potenciais riscos de intoxicação aguda e crônica advindos da exposição dietética a resíduos de agrotóxicos”. De acordo com o relatório atinente ao Plano Plurianual 2017-2022, ciclos 2018-2019 e 2022⁹, os resultados do monitoramento e da avaliação do risco indicaram, de maneira parecida com o relatório anterior, que “os alimentos consumidos no Brasil são seguros quanto aos potenciais riscos de intoxicação aguda e crônica advindos da exposição dietética a resíduos de agrotóxicos”. Em relação à situação de risco agudo, as quais seriam pontuais e de origem conhecida, o relatório apontou que a Anvisa já seguia adotando providências para a mitigação dos riscos identificados, como proibição de algumas substâncias e retirada de permissão para uso de outras em diversas culturas.

No contexto do Ministério da Agricultura e Pecuária, existe o Programa Nacional de Controle de Resíduos e Contaminantes em Produtos de Origem Vegetal (PNRC-vegetal)¹⁰. Esse programa tem por objetivo monitorar a qualidade e a segurança dos produtos de origem vegetal produzidos e consumidos no país no que diz respeito a resíduos de agrotóxicos e contaminantes químicos, físicos e biológicos. Também

8 ANVISA. Programa de Análise de Resíduos de Agrotóxicos em Alimentos (PARA): relatório das amostras analisadas no período de 2017-2018: primeiro ciclo do Plano Plurianual 2017-2020. Disponível em: <https://www.gov.br/anvisa/pt-br/assuntos/agrotoxicos/programa-de-analise-de-residuos-em-alimentos/relatorios-do-programa> . Acesso em: 11 nov. 2024.

9 ANVISA. Programa de Análise de Resíduos de Agrotóxicos em Alimentos (PARA): relatório dos resultados das análises de amostras monitoradas nos ciclos 2018-2019 e 2022: plano plurianual 2017-2022. Disponível em: <https://www.gov.br/anvisa/pt-br/assuntos/agrotoxicos/programa-de-analise-de-residuos-em-alimentos/relatorios-do-programa> . Acesso em: 11 nov. 2024.

10 MINISTÉRIO DA AGRICULTURA E PECUÁRIA. Programa Nacional de Controle de Resíduos e Contaminantes em Produtos de Origem Vegetal - PNRC/vegetal. Disponível em: <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/inspecao/produtos-vegetal/pncrcvegetal>. Acesso em: 11 nov. 2024.

existe, naquela pasta, o Plano Nacional de Controle de Resíduos e Contaminantes em produtos de origem animal (PNRC-animal)¹¹, que consistiria em “ferramenta de gerenciamento de risco adotada pelo MAPA com o objetivo de promover segurança química dos alimentos de origem animal produzidos no Brasil”. Por meio desse programa são avaliados, por exemplo, ovos, leite e mel, bem como músculos de aves de corte e de bovinos abatidos.

No âmbito do Ibama, a Portaria nº 84, de 15 de outubro de 1996, instituiu o Sistema Permanente da Avaliação e Controle dos Agrotóxicos, seus componentes e afins, compreendendo o subsistema de “monitoramento ambiental”. Insta anotar que, de acordo com o **site** do Ibama, existe projeto piloto de monitoramento ambiental de agrotóxicos em água e solo¹². Nesse projeto, foram coletadas amostras de solo, de água superficial e de água de chuva.

Além disso, é importante anotar que, na esfera federal, o Ministério da Saúde coordena a Vigilância em Saúde Ambiental (VSA), que consiste em um “conjunto de ações voltadas para identificar e monitorar mudanças nos fatores ambientais que afetam a saúde humana”¹³. Entre outras vigilâncias, a VSA compreende a Vigilância da Qualidade da Água para Consumo Humano (Vigiágua), cujas ações envolve o monitoramento de agrotóxicos em água¹⁴.

11 MINISTÉRIO DA AGRICULTURA E PECUÁRIA. Plano Nacional de Controle de Resíduos e Contaminantes - PNRC/Animal. Disponível em: <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/inspecao/produtos-animal/plano-de-nacional-de-controle-de-residuos-e-contaminantes>. Acesso em: 11 nov. 2024.

12 IBAMA. Projeto piloto de monitoramento ambiental de agrotóxicos em água e solo. 10/10/2024. Disponível em: <https://www.gov.br/ibama/pt-br/assuntos/quimicos-e-biologicos/agrotoxicos/projeto-piloto-de-monitoramento-ambiental-de-agrotoxicos-em-agua-e-solo/projeto-piloto-de-monitoramento-ambiental-de-agrotoxicos-em-agua-e-solo>. Acesso em: 19 nov. 2024.

13 MINISTÉRIO DA SAÚDE. Vigilância em saúde ambiental. Disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/composicao/svs>. Acesso em: 19 nov. 2024.

14 MINISTÉRIO DA SAÚDE. Vigilância da qualidade da água para consumo humano. Disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/composicao/svs/saude-ambiental/vigiagua>. Acesso em: 19 nov. 2024.

Também está no âmbito da VSA a Vigilância das Populações Expostas a Substâncias Químicas (Vigipeq) e, mais precisamente, a Vigilância em Saúde das Populações Expostas a Agrotóxicos (VSPEA). O desenvolvimento dessa vigilância abrange a análise dos fatores de risco no território e da situação da saúde da população exposta ou potencialmente exposta a agrotóxico¹⁵. A ideia é que, a partir dessa vigilância, seja possível “fornecer evidências para a elaboração do planejamento, organização e operacionalização das ações de promoção e de prevenção da saúde e de atenção integral à saúde”¹⁶.

Nota-se que o registro de agrotóxicos está amplamente regulado em legislação federal. Como se percebe, o sistema previsto na esfera federal é multidisciplinar, envolvendo órgãos da agricultura, da saúde e do meio ambiente, os quais atuam em cooperação, com a finalidade de certificar que os agrotóxicos sejam eficientes no controle de pragas e não causem sérios prejuízos à saúde e ao meio ambiente.

Em suma, mesmo que a lei impugnada tenha deixado de exigir que os agrotóxicos oriundos de importação tenham o uso autorizado no país de origem, isso **não significa que tenha causado ofensa ao princípio da vedação ao retrocesso socioambiental**. Repito: todos os defensivos agrícolas que adentram no território do Estado do Rio Grande do Sul, seja qual for sua origem, **deverão observar a legislação federal**. E vale lembrar que essa legislação busca proteger, dentro dos riscos aceitáveis pela sociedade, a saúde e o meio ambiente, inclusive do trabalho.

Cumpre ressaltar, ainda, que tanto a Lei Federal nº 7.802/89 como a Lei Federal nº 14.785/23 têm aspectos atinentes ao federalismo cooperativo, especialmente no que diz respeito à fiscalização. Com efeito, ambas as leis previram a competência das entidades subnacionais para i) legislar, nos termos dos arts. 23 e 24 da Constituição Federal, sobre o uso, a produção, o consumo, o comércio e o armazenamento dos agrotóxicos e dos produtos de controle ambiental, de seus componentes e afins; ii)

15 MINISTÉRIO DA SAÚDE. Vigilância em saúde das populações expostas a agrotóxicos. <https://www.gov.br/saude/pt-br/composicao/svsa/saude-ambiental/vigipeq/vspea> . Disponível em: 19 nov. 2024.

16 MINISTÉRIO DA SAÚDE. Vigilância em Saúde das Populações Expostas a Agrotóxicos. Disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/composicao/svsa/saude-ambiental/vigipeq/vspea>. Acesso em: 19 nov. 2024.

fiscalizar o uso, o consumo, o comércio, o armazenamento e o transporte interno deles. É exatamente nesse contexto que se insere a Lei Gaúcha nº 7.747/82, que contém disposições quanto ao controle e à fiscalização dos agrotóxicos no Estado do Rio Grande do Sul.

Nessa toada, foi o parecer do **Procurador-Geral da República**. Confira-se:

"É nesse contexto que se insere a Lei 7.747/1982, do Estado do Rio Grande do Sul, que, apesar da alteração aqui questionada, segue vigente, contendo ainda uma série de disposições específicas quanto ao controle de agrotóxicos e outros biocidas em nível estadual.

A revogação de apenas um dos requisitos estabelecidos na supracitada lei estadual não conduz a patamar que se possa reputar inconstitucional por proteção deficiente da saúde e do meio ambiente, pois, considerada a existência das referidas legislações federal e estadual, não instaura situação de pura e simples omissão legislativa.

A modificação apenas aproxima o processo de registro de defensivos agrícolas do Estado do Rio Grande do Sul daquele ao qual devem observância os demais entes da federação, e, que, como demonstrado, atende à exigência de controle de produção, comercialização e emprego de técnicas, métodos e substâncias que apresentem risco à vida, à qualidade de vida e ao meio ambiente prevista no art. 225, § 1º, V, da CF, preservando o núcleo essencial dos direitos fundamentais em questão e garantindo o mínimo existencial socioambiental.

A existência de restrições ou proibições a produtos à base do mesmo ingrediente ativo e seus motivos, em outros países é, inclusive, conforme já referido, fator que deve ser informado pelo interessado no momento do pedido de registro de determinado produto. Do que se extrai que, embora não conduza à automática negativa do registro, esse aspecto não é ignorado na regulamentação federal do controle de agrotóxicos. Assim, em razão de ponderações técnicas e econômicas, as autoridades estaduais concluíram que os benefícios trazidos pela alteração compensariam eventual prejuízo. Obedeceu-se a processo estatal de apreciação que estabeleceu decisão quanto à regulação da atividade, com alcance estadual" (e-doc. 87 – grifo nosso).

Desse modo, entendo não haver respaldo para as alegações dos autores de que a modificação decorrente da Lei Estadual nº 15.671/21 violaria os preceitos constitucionais invocados como parâmetro de controle.

OBITER DICTUM: PRECEDENTES DA CORTE SOBRE NORMAS ANÁLOGAS ÀQUELA CONSTANTE DA REDAÇÃO ORIGINAL DO § 2º DO ART. 1º DA LEI Nº 7.747/82

Por fim, abro o presente tópico para fazer algumas considerações, em **obiter dictum**, a respeito de precedentes da Corte sobre normas análogas àquela constante da redação original do § 2º do art. 1º da Lei nº 7.747/82 do Estado do Rio Grande do Sul (editado na vigência da Constituição Federal de 1988), que exigia, no caso de importação, que os produtos agrotóxicos e biocidas tivessem uso autorizado no país de origem.

Nesse contexto, cito a Rp nº 1.248/SC, na qual a Corte julgou ser inconstitucional, entre outros dispositivos, a parte final do parágrafo único do art. 1º da Lei nº 6.452/84 do Estado de Santa Catarina. Tal parágrafo único estabelecia o seguinte:

“Parágrafo único - Só serão admitidas, em território estadual, a distribuição e comercialização de produtos agrotóxicos, pesticidas ou biocidas já registrados no órgão federal competente **e que, se resultantes de importação, não seja proibido seu uso no país de origem da síntese e/ou importação**” (grifo nosso).

Para declarar a inconstitucionalidade da expressão “e que, se resultantes de importação, não seja proibido seu uso no país de origem da síntese e/ou importação”, o Relator, Ministro **Djaci Falcão**, consignou que ela teria invadido matéria de competência da União, mais propriamente aquela relativa ao comércio exterior (art. 8º, inciso XVII, alínea 1, da Constituição Federal de 1969).

Na Rp nº 1.442/CE, a Corte reconheceu a inconstitucionalidade da parte final do § 2º do art. 1º da Lei nº 11.076/85 do Estado do Ceará. De maneira muito parecida com aquela disciplina da legislação catarinense, o citado parágrafo previa que só seriam cadastrados no órgão estadual de meio ambiente (que era uma condição para sua distribuição e comercialização) os produtos agrotóxicos e outros biocidas que já

tivessem registro no órgão federal competente “e que, se de origem estrangeira, [tivessem] uso autorizado no país que o produz[isse] e, ou exporta[sse]”. O Relator do caso, Ministro **Carlos Madeira**, compreendeu que a legislação estadual relativa a esse trecho seria inválida, tendo presente a legislação federal já editada sobre a matéria.

Em ao menos mais quatro casos, o Tribunal decidiu na mesma direção: 1) Rp nº 1.241/SP, ao declarar a invalidade do art. 1º, § 2º, da Lei nº 4.002/84 do Estado de São Paulo¹⁷; 2) Rp nº 1.242/BA, ao concluir que violava aquele texto constitucional o art. 3º da Lei nº 4.386/84 do Estado da Bahia¹⁸; 3) Rp nº 1.246/PR, ao assentar a constitucionalidade do art. 1º, § 2º, da Lei nº 7.827/84 do Estado do Paraná¹⁹; 4) RP nº 1.243/PE, ao decidir pela invalidade da parte final do § 2º do art. 1º da Lei nº 9.465/84 do Estado de Pernambuco.

Nessa toada, registro que a Lei nº 15.671/21 do Estado do Rio Grande do Sul, impugnada na presente ação direta, **apenas retirou do sistema jurídico exigência presente em lei editada na vigência do texto constitucional anterior (na espécie, Lei nº 7.747/82)**, a qual, segundo a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, era inválida à luz da **Constituição de 1969**. Anote-se que o § 2º do art. 1º da Lei Gaúcha nº 7.747/82 (redação original) não chegou a ser debatido na Rp nº 1.153/RS (na qual se tratou da legislação sobre agrotóxicos do Estado do Rio Grande do Sul), mormente porque o texto da referida lei apresentado para julgamento indicava que estava tal dispositivo vetado, como se depreende do relatório apresentado pelo Relator, Ministro **Aldir Passarinho**. Vale lembrar, contudo, que o veto em questão foi superado pela Assembleia Legislativa.

17 “§ 2º - Só serão admitidos, em território estadual, a distribuição e comercialização de produtos agrotóxicos e outros biocidas já registrados no órgão federal competente **e que, se resultantes de importação tenham uso autorizado no país de origem**” (grifo nosso).

18 “Art. 3º - As empresas que comercializem ou manipulem agrotóxicos e outros biocidas importados, deverão comprovar o uso ou comercialização autorizadas do produto, pelo poder público do País de origem, para fins de licenciamento e cadastramento previsto nesta Lei” (grifo nosso).

19 “§ 2º Só serão admitidas em território estadual, serem comercializados e distribuídos agrotóxicos e biocidas já registrados no órgão federal competente **e que, se resultantes de importação, tenham registro para ser utilizados no país de origem**” (grifo nosso).

DISPOSITIVO

Ante o exposto, julgo improcedente a presente ação direta de inconstitucionalidade.

É como voto.