



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL

3ª Vara da 8ª Subseção Judiciária - Bauru - SP

Autos n.º 0000806-05.2012..403.6108

Autor: Ministério Público Federal

Réus: União Federal e outros

Vistos.

Trata-se de ação civil pública movida pelo **Ministério Público Federal** em face da **União Federal**, da **Agência Nacional de Vigilância Sanitária - ANVISA** e do **Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA**, por meio da qual o *parquet* requer, em antecipação dos efeitos da tutela final, sejam determinadas: "a) a imediata suspensão dos registros dos produtos que contém o ingrediente ativo MSMA, com a proibição cautelar de sua utilização no país; b) se abstenham [os réus] de conceder novos registros para produtos técnicos e formulados que contenham o ingrediente ativo MSMA; c) alternativa ou sucessivamente (art. 289, do



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL

3ª Vara da 8ª Subseção Judiciária - Bauru - SP

Código de Processo Civil), em caso de não acolhimento dos pedidos anteriores, que sejam, ao menos, estabelecidas e efetivamente implementadas, sem prejuízo de outras que se mostrem necessárias, as restrições determinadas pela Agência de Proteção Ambiental dos Estados Unidos (Environmental Protection Agency - EPA), quanto a utilização do ingrediente ativo MSMA" (fl. 14-verso).

Assevera o autor, para tanto, que a manutenção do MSMA, no mercado, acarreta riscos "à saúde humana e ao meio ambiente, notadamente no que pertine [sic] a sua conversão em compostos arsenicais inorgânicos, altamente tóxicos e reconhecidamente cancerígenos" (fl. 02-verso).

Aduz o MPF, ainda, que "a Agência Nacional de Vigilância Sanitária - ANVISA iniciou o procedimento de Reavaliação do MSMA no ano de 2002, porém, ao concluí-lo, apesar de várias informações quanto aos prejuízos decorrentes da utilização do referente ingrediente ativo, não estabeleceu qualquer restrição quanto ao seu uso, restando prejudicadas as eventuais medidas que o nível de nocividade constatado sugere que deveriam ser tomadas" (fl. 02-verso).



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL

3ª Vara da 8ª Subseção Judiciária - Bauru - SP

A ação veio escorada no inquérito civil público de número 1.34.001.004049/2001-87, autuado em apenso.

Determinada a citação dos réus, e sua intimação para manifestação sobre o pedido liminar, em dez dias (fl. 18), a União, com base em nota técnica do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - MAPA (fls. 30/39), posicionou-se pelo indeferimento da medida antecipatória (fls. 26/29).

O IBAMA ofereceu contestação (fls. 45/49), alegando que, "conforme informação desta Autarquia em anexo, estudos relativos à degradação/absorção do MSMA em solos nacionais concluíram, em 2004, não haver necessidade de medidas condicionantes de uso para produtos registrados contendo tal ativo" (fl. 46).

A autarquia de proteção ambiental afirmou, também, "que não existem elementos autorizadores para a concessão da tutela antecipada pretendida, sequer pode-se [sic] invocar o princípio de direito ambiental da prevenção (danos conhecidos) ou precaução (danos desconhecidos), tendo em vista que o próprio estudo Norte Americano que fundamenta



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL

3ª Vara da 8ª Subseção Judiciária - Bauru - SP

a pretensão ministerial, autoriza o uso do MSMA no meio ambiente (plantação de algodão)" (fl. 47).

Por fim, disse o IBAMA que o controle judicial, *in casu*, implicaria violar o princípio constitucional da separação dos poderes.

A ANVISA, embora citada e intimada (fl. 43), quedou-se inerte (fl. 52).

É a síntese do necessário. Fundamento e Decido.

1. Controle judicial da administração pública e separação dos poderes

Mesmo estando o administrador submetido ao princípio da legalidade, a impossibilidade de se determinar, previamente, *como, quando, e sob quais circunstâncias* deveria atuar¹ manteve, na compita dos agentes do Poder Executivo, certa margem de liberdade, a fim de impedir que, ante situação não prevista pelo ordenamento, lavem-se as mãos, decretando o *non liquet*.

¹ Os limites da razão, a imponderabilidade da conduta dos seres humanos, o *acaso*, já aferidos de há muito pelo gênio de Aristóteles (*apud* FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. Estudos de Filosofia do Direito. 2ª ed. SP: Atlas, 2003, pgs. 154/155), impedem aqueles responsáveis pela edição de normas de antecipar, e regrar, todos os eventos do porvir.



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL

3ª Vara da 8ª Subseção Judiciária - Bauru - SP

Esta discricionariedade, de que goza o administrador, é assim entendida, na pena da Profª Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

[...] faculdade que a lei confere à Administração para apreciar o caso concreto, segundo critérios de oportunidade e conveniência, e escolher uma dentre duas ou mais soluções, todas válidas perante o direito.²

A discricionariedade, todavia, possui limites. Nas palavras de Celso Antônio Bandeira de Mello:

[...] a lei não faculta a quem exercita atividade administrativa adotar providências ilógicas ou desarrazoadas. Outrossim, como os poderes administrativos são meramente instrumentais, isto é, servientes de um dado escopo normativo, a validade de seu uso adscrive-se ao necessário para alcançá-lo. Toda demasia, todo excesso, toda providência que ultrapasse o que seria requerido para - à face dos motivos que a suscitam - atender o fim legal, será uma extra-limitação da competência e, pois, uma invalidade, revelada na desproporção

² Discricionariedade Administrativa na Constituição de 1988. 2ª ed. SP: Atlas, 2001, pg. 67.



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL

3ª Vara da 8ª Subseção Judiciária - Bauru - SP

entre os motivos e o comportamento que neles se queira apoiar.³

Além do controle da legalidade do ato, é dado ao Judiciário, dessarte, aferir se a prática do administrador não se revela *abusiva* ou *excessiva*.

Trata-se da exigência do *devido processo legal*, princípio que, em sua feição *substantiva*, insere, no sistema jurídico nacional, os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, espécies do gênero **proibição do excesso**.

De fato, ao exigir que a atuação estatal se dê de forma **devida**, tanto na lei quanto em sua aplicação, tem-se que o Poder Público está impedido de agir de maneira **abusiva**, **excessiva** ou **insuficiente**, devendo ater-se à justa medida, ao equilíbrio, ao adequado e necessário, sob pena de desobedecer a comando constitucional.

Essa a doutrina de J. J. Gomes Canotilho⁴, e do Ministro Gilmar Ferreira Mendes, *mutatis mutandis*:

³ Legalidade - Discrecionariiedade - Seus Limites e Controle. in **Revista de Direito Público**, n.º 86, abr-jun de 1.988, pg. 55.

⁴ *apud* SIQUEIRA CASTRO, Carlos Alberto. O Devido Processo Legal e os Princípios da Razoabilidade e da Proporcionalidade. 3ª ed. Forense: RJ, 2005, p. 210.



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL

3ª Vara da 8ª Subseção Judiciária - Bauru - SP

É possível que o vício de inconstitucionalidade substancial decorrente do excesso de poder legislativo constitua um dos mais tormentosos temas do controle de constitucionalidade hodierno. Cuida-se de aferir a compatibilidade da lei com os fins constitucionalmente previstos ou de constatar a observância do princípio da proporcionalidade (Verhältnismässigkeitsprinzip), isto é, de se proceder à censura sobre a adequação (Geeignetheit) e a necessidade (Erforderlichkeit) do ato legislativo⁵.

Neste sentido, a Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça:

Esta Corte possui entendimento no sentido de que o exame pelo Poder Judiciário do ato administrativo tido por ilegal ou abusivo não viola o princípio da separação dos poderes. Precedentes.

(STF. RE 629574 AgR, Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Segunda Turma, julgado em 03/04/2012, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-078 DIVULG 20-04-2012 PUBLIC 23-04-2012. g.n.).

⁵ O Princípio Da Proporcionalidade na Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal: Novas Leituras. In Revista Diálogo Jurídico, Ano I - Vol. I - N.º. 5 - agosto de 2001 - Salvador - Bahia - Brasil.



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL

3ª Vara da 8ª Subseção Judiciária - Bauru - SP

Não se imagine que a **correção judicial baseada na violação do princípio da razoabilidade invade o 'mérito' do ato administrativo**, isto é, o campo de 'liberdade' conferido pela lei à Administração para decidir-se segundo uma estimativa da situação e critérios de conveniência e oportunidade. Tal não ocorre porque a sobredita 'liberdade' é liberdade dentro da lei, vale dizer, segundo as possibilidades nela comportadas. Uma providência desarrazoada, consoante dito, não pode ser havida como comportada pela lei. Logo, é ilegal: é desbordante dos limites nela admitidos.

(STJ. Voto do Relator, Min. Luiz Fux, no REsp 443.310/RS, PRIMEIRA TURMA, julgado em 21.10.2003, DJ 03.11.2003 p. 249).

Assim sendo, a análise da conduta dos agentes da União, da ANVISA e do IBAMA pode ser realizada pelo Judiciário, desde que o magistrado se atenha a avaliar a **legalidade** da ação ou omissão, e a obediência aos critérios de **razoabilidade** e **proporcionalidade**.

Feitas estas considerações preliminares, passo a analisar a questão de fundo.



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL

3ª Vara da 8ª Subseção Judiciária - Bauru - SP

2. A utilização do MSMA (metano-arseniato ácido monossódico)

A pretensão autoral de banir a utilização de agrotóxicos que se valham do ingrediente ativo metano-arseniato ácido monossódico - MSMA funda-se na pretensa falta de estudos que avaliem os riscos envolvidos na conversão do referido arseniato em sua forma inorgânica, notoriamente cancerígena.

Para demonstrar a existência de risco à saúde humana e ao meio ambiente, alega o MPF que os produtos formulados com base no MSMA sofreram forte restrição nos Estados Unidos da América, com esteio em atuação da agência ambiental americana - *Environmental Protection Agency* - em razão, primordialmente, dos riscos envolvidos no surgimento de resíduos de formas arsenicais inorgânicas.

Contudo, conforme se depreende do parecer técnico dos analistas do Ministério Público Federal (fl. 496, dos autos apensados), os resultados da investigação promovida pela EPA indicaram que:

Assinatura manuscrita em tinta preta, com traços fluidos e uma grande 'X' formada pelo cruzamento das linhas.



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL

3ª Vara da 8ª Subseção Judiciária - Bauru - SP

- é pouco provável a presença de resíduos arsenicais inorgânicos em carne e leite, decorrente da aplicação de herbicidas contendo MSMA na cultura de algodão;
- o uso de MSMA sobre o algodão não é suscetível de resultar em resíduos de arsênico inorgânico no fornecimento de alimentos a humanos;
- a possível contaminação de água potável continua a ser objeto de estudo, pela agência; e
- manteve-se a autorização da utilização do MSMA na cultura de algodão, considerada a eficácia do herbicida, restringindo-se o uso em relação às culturas para as quais há substitutos.

O que se extrai do trabalho da agência americana, portanto, é que, embora haja risco evidente na utilização do MSMA, tal não impediu a EPA de manter a autorização para a cultura em que o agrotóxico se revela importante (algodão), e



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL

3ª Vara da 8ª Subseção Judiciária - Bauru - SP

restringir o uso em relação às atividades de menor relevância econômica, ou em que haja defensivos químicos com eficácia similar.

Trata-se, assim, de verdadeira avaliação de *custo X benefício* que, nas condições atuais, permitiu que o MSMA continuasse a ser utilizado, naquelas terras.

No Brasil, a preocupação com o uso do MSMA é antiga, tendo sido realizada, aos 18 de julho de 2002, a primeira reunião técnica para tratar da reavaliação do registro de produtos formulados com MSMA (fls. 118/121, do inquérito apensado), reunião esta que contou com representantes da ANVISA, do IBAMA, do MAPA e do SINDAG (Sindicato Nacional das Empresas de Defensivos Agrícolas). Desde aquela data, a questão dos resíduos arsenicais inorgânicos já era de conhecimento de todos os envolvidos.

No curso da reavaliação dos registros, as autoridades administrativas brasileiras concluíram, com base em estudos técnicos, que:

- o MSMA não demonstrou potencial de atingir águas subterrâneas (IBAMA - fls. 143/144), ou de causar



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL

3ª Vara da 8ª Subseção Judiciária - Bauru - SP

maiores danos ao meio ambiente
(IBAMA - fls. 276/392);

- para o combate de plantas daninhas, no Brasil, não há substituto para os herbicidas formulados com MSMA. O efeito danoso de tais plantas sobre as culturas agrícolas é superior aos causados por insetos e fungos conjuntamente (MAPA - fl. 193);
- foram realizados estudos toxicológicos, pela empresas (ANVISA - fl. 210);
- a reavaliação toxicológica do ingrediente ativo MSMA, levada a efeito pela ANVISA, não identificou maiores riscos à saúde humana (fls. 476/490), tendo ressaltado, ainda, que, "novas evidências podem surgir com o avanço do conhecimento científico e indicar a necessidade de aumentar o controle sobre a produção, a comercialização e o uso de substâncias à base de MSMA,



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL

3ª Vara da 8ª Subseção Judiciária - Bauru - SP

e, inclusive, constituir elementos suficientes para a realização de uma nova reavaliação desse ingrediente ativo no Brasil resultando em maiores restrições ou mesmo no banimento do MSMA" (fls. 489/490 dos autos apensados).

De acordo com os estudos dirigidos pelos órgãos brasileiros de proteção à saúde, ao meio ambiente e à agricultura, embora permaneça o estado de atenção em face dos riscos oriundos dos resíduos arsenicais inorgânicos, no uso do MSMA, não há, até o presente, prova científica de que este uso possa causar prejuízos às pessoas, à flora ou à fauna, que sirvam de justificativa para que o setor agrícola nacional deixe de se valer do agrotóxico.

3. Conclusão

Não havendo prova de que a utilização do MSMA representa sério risco à saúde humana, ou ao meio ambiente (considerados os termos da reavaliação promovida pela EPA), e tendo as autoridades



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL

3ª Vara da 8ª Subseção Judiciária - Bauru - SP

administrativas nacionais competentes, com base em estudos técnicos, ponderado que os eventuais riscos na utilização do agrotóxico não são suficientes para impedir seu uso, notadamente em virtude da relevância dos produtos formulados com base no ingrediente ativo MSMA, para o combate de plantas daninhas, não se divisa, por ora, ato ilegal, ou abusivo, a merecer correção judicial.

Posto isso, **indefiro** o pedido de antecipação dos efeitos da tutela.

Intimem-se.

Com a resposta dos réus, ao MPF.

Bauru, 03 de maio de 2012.

Marcelo Freiburger Zandavali
Juiz Federal Substituto