

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE DIREITO

GABRIEL LEITE DE FARIAS FREITAS

LIMITES TÉCNICOS DA INTERVENÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO NO
PROCESSO DE REAVALIAÇÃO DE ÁGROTÓXICOS: UM ESTUDO DE
CASO SOBRE A AÇÃO CIVIL PÚBLICA Nº 0021371-49.2014.4.01.3400

BRASÍLIA

2020

GABRIEL LEITE DE FARIAS FREITAS

LIMITES TÉCNICOS DA INTERVENÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO NO
PROCESSO DE REAVALIAÇÃO DE ÁGROTÓXICOS: UM ESTUDO DE
CASO SOBRE A AÇÃO CIVIL PÚBLICA Nº 0021371-49.2014.4.01.3400

Trabalho de conclusão de curso
apresentado à Faculdade de Direito
da Universidade de Brasília para
aprovação na disciplina Redação
de Monografia como requisito para
obtenção do título de bacharel em
Direito.

Orientadora: Prof.^a Dra. Gabriela
Garcia Batista Lima Moraes

Brasília

2020

GABRIEL LEITE DE FARIAS FREITAS

LIMITES TÉCNICOS DA INTERVENÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO NO
PROCESSO DE REAVALIAÇÃO DE AGROTÓXICOS: UM ESTUDO DE
CASO SOBRE A AÇÃO CIVIL PÚBLICA Nº 0021371-49.2014.4.01.3400

Trabalho de conclusão de curso
apresentado à Faculdade de Direito
da Universidade de Brasília para
aprovação na disciplina Redação
de Monografia como requisito para
obtenção do título de bacharel em
Direito.

Orientadora: Prof.^a Dra. Gabriela
Garcia Batista Lima Moraes

BANCA EXAMINADORA

Prof.^a Dra. Gabriela Garcia Batista Lima Moraes (FD/UNB)

Prof.^a Dra. Daniela Marques de Moraes (FD/UNB)

Prof. Me. André Augusto Giuriatto Ferraço (FD/UNB)

RESULTADO: APROVADO

Brasília, 11 de dezembro de 2020

AGRADECIMENTOS

Após essa longa e árdua jornada que me transformou como homem e me apresentou a realidade da vida, quero agradecer a Deus por ter renovado as misericórdias dele sobre minha vida a cada manhã, lembrando-me sempre dos motivos pelos quais eu vivo.

Em seguida, quero agradecer a minha amada esposa, Raquel Juliana Monteiro Nascimento de Oliveira Freitas, que se apresentou como instrumento de Deus ao meu lado e a cada dia, mês, ano, me abençoou com sua fé, esperança e amor.

Por fim, quero agradecer a minha orientadora, a professora Gabriela Garcia Batista Lima Moraes. Sua paciência e empatia com as minhas dificuldades foram um combustível para me motivar a vencer essa etapa, certamente eu não teria conseguido chegar até aqui sem a sua compreensão e orientação, agradeço de coração por cada segundo de seu tempo investido nesse trabalho. Agradeço a Deus por ter te colocado no meu caminho.

RESUMO

O propósito do presente trabalho é analisar os limites técnicos da atuação do poder judiciário para enfrentar demandas que envolvam os procedimentos de reavaliação de agrotóxicos. Para tanto, foi conduzido um estudo de caso sobre a ação civil pública nº 0021371-49.2014.4.01.3400, na qual foi proferida decisão que deferiu a antecipação de tutela para suspender o registro de três agrotóxicos em território brasileiro. Inicialmente, é apresentada a legislação que regula os procedimentos de registro e reavaliação de agrotóxicos, com destaque para a competência específica dos atores envolvidos nestes processos. Em seguida, a ação civil pública é contextualizada, indicando-se os principais fatos e argumentos que culminaram na decisão que deferiu o pedido liminar do Ministério Público. Então, a partir das justificativas lançadas na decisão que suspendeu o registro dos agrotóxicos, foi analisada a aplicação do princípio da precaução e avaliados os principais argumentos relacionados à competência do poder judiciário para discutir aspectos técnicos dos agrotóxicos em julgamento. Ao final concluiu-se pela aplicação inadequada do princípio da precaução e pela caracterização da extrapolação dos limites de ingerência do poder judiciário no procedimento de reavaliação de agrotóxicos, em razão das suas limitações técnicas para realizar a análise toxicológica das substâncias envolvidas.

Palavras-chave: *Limites Técnicos do Poder Judiciário; Registro de agrotóxicos; Reavaliação de agrotóxicos; Suspensão de Registro de Agrotóxicos; Princípio da Precaução.*

ABSTRACT

The purpose of this course conclusion paper is to analyze the competence limits of the judiciary power to deal with legal disputes involving the review of agrochemicals permits. For that purpose, a case study of the public civil action nº 00213171-49.2014.4.01.3400 was conducted due to the decision in that action that granted the advance relief to suspend the permit of three agrochemicals. The first chapter introduces the laws that regulates the procedures of granting and reviewing agrochemicals permits in Brazil, it highlights the purview of each actor involved. Then, on the next chapter, the civil class action is introduced and it is pointed out the main facts and arguments that lead to the decision that granted the advance relief. At the end, the reasons exposed in the decision that suspended the agrochemicals certificates are analyzed and it is concluded that the precautionary principle application was inadequate and that the judiciary power may have crossed the competence boundaries of their actions about the agrochemical permit review procedures.

Keywords: Judiciary power competence limits; Agrochemical permits; Review of agrochemicals permits; precautionary principle.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIações

ANVISA	Agência Nacional de Vigilância Sanitária
APA	Avaliação de Periculosidade Ambiental
CEPEA	Centro de Estudos Avançados em Economia Aplicada da Escola Superior de Agricultura “Luiz de Queiroz” da Universidade de São Paulo
CNA	Confederação da Agricultura e Pecuária no Brasil
EPA	Parecer de Eficiência e Praticabilidade Agronômica
FMC	FMC Química do Brasil Ltda
IAT	Informe de Avaliação Toxicológica
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
MAPA	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MPF	Ministério Público Federal
RDC	Resolução da Diretoria Colegiada da Agência Nacional de Vigilância Sanitária
SINDIVEG	Sindicato Nacional da Indústria de Produtos para Defesa Vegetal

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
CAPÍTULO 1	15
DAS ESPECIFICIDADES DOS PROCEDIMENTOS DE REGISTRO E REAVALIAÇÃO DE AGROTÓXICOS: A COMPETÊNCIA LEGAL E TÉCNICA DOS ÓRGÃOS DE REGISTRO E A COMPLEXIDADE DAS ANÁLISES.	
1.1 Do procedimento de registro de agrotóxicos no Brasil: competências legais e técnicas dos órgãos de registro.....	15
1.2 Da reavaliação de agrotóxicos: especificidades da análise técnica no procedimento de reavaliação.....	22
CAPÍTULO 2	27
DA CONTEXTUALIZAÇÃO DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA Nº 0021371-49.2014.4.01.3400: INTERVENÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO NO PROCEDIMENTO DE REAVALIAÇÃO DE AGROTÓXICOS.	
2.1 Da petição inicial do Ministério Público Federal: pedido de suspensão do registro de agrotóxicos como medida de proteção aos direitos fundamentais da saúde e do meio ambiente.....	27
2.2 Dos argumentos da parte ré para o indeferimento da antecipação de tutela: presunção de segurança dos agrotóxicos registrados, competência exclusiva da ANVISA para análise técnica e ausência de mora injustificada.....	32
2.3 Das primeiras decisões interlocutórias: indeferimentos da tutela antecipada e ausência de certeza técnico-científica sobre os agrotóxicos	38
2.4 Da decisão liminar proferida em 03 de agosto de 2018: suspensão do registro dos agrotóxicos.....	40

CAPÍTULO 3.....	43
PONTO CONTROVERSO DA DECISÃO QUE SUSPENDEU O REGISTRO DE AGROTÓXICOS: LIMITES DA COMPETÊNCIA TÉCNICA DO PODER JUDICIÁRIO PARA ATUAR EM DEMANDAS SOBRE REAVALIAÇÃO DE AGROTÓXICOS.	
3.1 Da inadequada aplicação do princípio da precaução: necessidade de estabelecimento de critérios e parâmetros técnicos.....	43
3.2 Da limitação técnica do juízo para analisar os aspectos técnico-científicos dos agrotóxicos.....	45
CONCLUSÃO.....	55
REFERÊNCIAS.....	58

INTRODUÇÃO

Este trabalho tem como objetivo analisar a limitação técnica do poder judiciário para decidir sobre aspectos toxicológicos e ambientais de agrotóxicos que estão em processo de reavaliação de registro. Pretende-se, a partir da decisão que deferiu a antecipação de tutela na ação civil pública nº 0021371-49.2014.4.01.3400, investigar a competência legal e técnica do Poder Judiciário para adentrar o mérito das análises toxicológicas e ambientais de agrotóxicos.

O Brasil ainda é um país altamente dependente da agricultura e pecuária, segundo dados da Confederação da Agricultura e Pecuária no Brasil (CNA), o agronegócio é um vetor crucial no crescimento econômico brasileiro. A confederação aponta que em 2019 a soma de bens e serviços gerados no agronegócio chegou ao patamar de 21,4% do PIB brasileiro, alcançando mais de 1,5 trilhão de reais¹ movimentados.

Dados divulgados pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA)¹ indicam que desde 2008 o superávit comercial do agronegócio brasileiro (diferença entre exportação e importação) supera o déficit comercial de todos demais setores da economia, mantendo, ano após ano, a balança comercial brasileira superavitária. Mesmo em um ano como o de 2020, em que os efeitos da pandemia do COVID-19 afetaram praticamente todos os setores da economia mundial, o agronegócio brasileiro bateu recorde de produção, exportação e faturamento².

Ocorre que, conforme explica Carlos A. Lopes³, o mesmo clima tropical que permite ao Brasil se destacar pela variedade de espécies cultiváveis, também sujeita as produções ao ataque de um maior número de pragas e pestes. A ação desses seres nocivos pode causar a perda total da lavoura e o produtor convencional depende de insumos que possam proteger sua produção de forma a evitar as perdas quantitativas e qualitativas que podem inviabilizar a sustentabilidade econômica de sua atividade³.

Segundo a Lei Federal nº 7.802 de 1989, denominada Lei Federal de Agrotóxicos, os agrotóxicos são

¹ CONFEDERAÇÃO DA AGRICULTURA E PECUÁRIA DO BRASIL (CNA), 2020.

² Relatório recente do Centro de Estudos Avançados em Economia Aplicada (CEPEA, 2020) indicou que houve um aumento de 16% no volume de produtos agropecuários exportados comparando-se o período de janeiro a setembro de 2020 com janeiro a setembro de 2019.

³ LOPES, C. A. 2017, pág. 53.

produtos e os agentes de processos físicos, químicos ou biológicos, destinados ao uso nos setores de produção, no armazenamento e beneficiamento de produtos agrícolas, nas pastagens, na proteção de florestas, nativas ou implantadas, e de outros ecossistemas e também ambientes urbanos, hídricos e industriais, **cuja finalidade seja alterar a composição da flora ou da fauna, a fim de preservá-las da ação danosa de seres vivos considerados nocivos** (grifo meu)⁴.

Portanto, são substâncias químicas ou biológicas utilizadas para proteger as lavouras dos ataques e da proliferação de fungos, bactérias, ácaros, plantas daninhas, nematoides e insetos considerados pragas ou causadores de doenças.

Dados do censo agropecuários de 2017 do IBGE – reproduzidos pelo IPEA⁵ – indicam que 36% dos estabelecimentos com área de lavoura no Brasil utilizam agrotóxicos. Esse percentual aumenta consideravelmente quando considerados apenas os estabelecimentos que possuem áreas de lavoura maiores, por exemplo, na faixa de estabelecimentos que possuem mais de 500 hectares de lavoura – os maiores do Brasil – o percentual de uso de agrotóxicos chega a 95%. Nota-se, portanto, que os produtores brasileiros passaram a depender do uso dessas substâncias para efetivar a sua produção, especialmente nas grandes safras.

É nesse contexto que uma decisão proferida pela 7ª Vara Federal de Brasília chamou a atenção de toda a indústria agropecuária e de parte da mídia brasileira. A decisão proferida em agosto de 2018, nos autos da ação civil pública nº 0021371-49.2014.4.01.3400, deferiu a antecipação de tutela requerida pelo Ministério Público Federal e suspendeu, com efeitos imediatos, o uso de três agrotóxicos em solo brasileiro, são eles a *abamectina*, o *glifosato* e o *tiram*.

Em termos técnicos, a decisão suspendeu o certificado de registro das substâncias junto ao MAPA, de modo que, nos termos do artigo 3º da Lei Federal nº 7.802 de 1989, esses agrotóxicos não tinham mais autorização para serem produzidos, comercializados ou aplicados dentro do Brasil.

Dados da utilização de agrotóxicos nas lavouras brasileiras indicavam que a suspensão imposta pela decisão tinha a capacidade de gerar um prejuízo bilionário para a produção agropecuária e, conseqüentemente, para toda a economia brasileira.

Por exemplo, o *glifosato*, um dos agrotóxicos que tiveram o registro suspenso, foi simplesmente o agrotóxico mais comercializado e utilizado no Brasil em 2019, o seu volume de comercialização foi quatro vezes maior que o da segunda substância

⁴ Artigo 2º, inciso I, alínea a, da Lei nº 7.802, de 11 de julho de 1989.

⁵ IPEA, 2020, pág. 10.

mais comercializada⁶. A sua utilização é essencial para a execução do sistema de plantio direto, técnica utilizada no cultivo da principal cultura do Brasil, a soja. A União Federal, por meio de sua procuradoria, apontou alguns dos impactos que poderiam ser estimados com a suspensão da comercialização do *glifosato*:

Com a inviabilidade do sistema de plantio direto, realizado à base do glifosato, e a impossibilidade de sua substituição, que é muito difícil e cara, estima-se um **impacto potencial de US\$25 bilhões na balança comercial brasileira**, com a necessidade de **importação de mais de 44 milhões de toneladas de alimentos** para que se garanta o consumo interno. Estima-se, ainda, que a **indústria da carne e da soja restarão inviabilizadas**, sendo que só a cultura da soja é responsável por **mais de 6 milhões de empregos diretos e indiretos, sendo a base de subsistência de mais de 3000 municípios**, movimentando, no cenário externo, mais de 70 bilhões de reais/ano.⁷

Além das consequências que poderia gerar, a decisão ganhou notoriedade pois os argumentos utilizados para justificar o deferimento da liminar aparentavam ser incompatíveis com a competência do órgão julgador para analisar aspectos técnicos dos agrotóxicos em julgamento.

Explicando melhor, a ação civil pública em questão discutia a demora da ANVISA na conclusão dos procedimentos de reavaliação de agrotóxicos. Estes procedimentos servem para revisar se a autorização anteriormente concedida ao agrotóxico ainda deveria ser mantida a partir de novas informações e dados sobre aquela substância. Em suma, a demanda principal do Ministério Público Federal era que, em razão da demora da ANVISA, vários agrotóxicos que possuíam características nocivas para o ser humano e o meio ambiente continuavam sendo comercializados e utilizados nas produções brasileiras. O órgão ministerial requereu ao juízo que, enquanto a ANVISA não concluísse os procedimentos de reavaliação, o registro dos agrotóxicos deveria ser suspenso, impedindo a sua comercialização e utilização.

Trata-se de questão com um alto nível de especialização técnico-científica, pois demanda do julgador entender – a partir dos testes, laudos e estudos científicos juntados aos autos – se aqueles agrotóxicos apontados pelo Ministério Público

⁶ Enquanto o ingrediente ativo glifosato vendeu um pouco mais de 217 mil toneladas, o segundo colocado, ingrediente 2,4-D, vendeu um pouco mais de 52 mil toneladas. Dados retirados da planilha dos 10 ingredientes ativos mais vendidos de 2019 (IBAMA, 2020).

⁷ BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. Gabinete da Presidência. **Suspensão de Liminar nº 1024317-50.2018.4.01.0000**. Pág. 35 da peça inicial.

realmente possuíam as características negativas que poderiam afetar a saúde humana e o equilíbrio ambiental.

Nesse sentido, a juíza da 7ª Vara Federal de Brasília deferiu a liminar pretendida pelo Ministério Público e justificou a decisão com uma interpretação própria da documentação técnica apresentada nos autos. Segundo a magistrada, a documentação juntada pelo Ministério Público demonstrava que os agrotóxicos contestados possuíam características proibidas pela legislação em vigor e deveriam ter seu registro suspenso.

Fato é que, a partir dessa decisão, levantou-se nos autos discussão acerca da competência técnica da magistrada, e do poder judiciário, para interpretar a documentação técnico-científica juntada e emitir conclusões próprias sobre aspectos toxicológicos e ambientais dos agrotóxicos analisados. Esse debate específico será o foco do presente trabalho que pretende identificar e detalhar os argumentos apresentados pelas partes na Ação Civil Pública nº 0021371-49.2014.4.01.3400, e, a partir deles, compreender os limites do poder judiciário para adentrar o mérito técnico neste tipo de demanda.

Dessa forma, para entender melhor o debate e os argumentos sobre os limites da competência técnica do poder judiciário, é importante, primeiro, compreender o funcionamento do sistema que regula a produção, comercialização e utilização de agrotóxicos no Brasil. Por isso, no primeiro capítulo será apresentada a legislação que rege a regulação de agrotóxicos, detalhando-se a competência específica dos principais órgãos que atuam nesse sistema e também as regras básicas e trâmites relativos aos procedimentos de registro e reavaliação de agrotóxicos.

Após a compreensão do sistema legal e do papel de cada um dos órgãos envolvidos nesses procedimentos de registro e reavaliação de agrotóxicos, o segundo capítulo contextualiza a ação civil pública que culminou na decisão de suspensão dos agrotóxicos *glifosato*, *abamectina* e *tiram*. O intuito é apresentar as alegações da parte autora e da parte ré, bem como o histórico de decisões do processo, de modo a esclarecer o contexto fático-jurídico que se apresentava nos autos no momento da decisão proferida em agosto de 2018, que suspendeu o registro de agrotóxicos.

Finalmente, após a contextualização legal, realizada no primeiro capítulo, e a apresentação da trama processual, feita no segundo capítulo, o terceiro capítulo esmiúça o debate específico sobre a capacidade técnica do poder judiciário para decidir sobre aspectos toxicológicos dos agrotóxicos em julgamento. Será

apresentado o debate sobre a necessidade de um embasamento técnico mínimo para a aplicação do princípio da precaução e também serão detalhados os argumentos que afirmam a ocorrência de extrapolação da competência técnica da juíza e a existência de uma ingerência ilegítima do poder judiciário sobre o processo de reavaliação de agrotóxicos.

Somente após toda a contextualização legal e fática, e também após a compreensão dos principais pontos de discussão sobre a capacidade e competência técnica da magistrada na ação civil pública em questão, é que será possível entender os limites da atuação do poder judiciário neste tipo de demanda e concluir sobre eventuais extrapolações que possam ter ocorrido no caso concreto.

CAPÍTULO 1

DAS ESPECIFICIDADES DOS PROCEDIMENTOS DE REGISTRO E REAVALIAÇÃO DE AGROTÓXICOS: A COMPETÊNCIA LEGAL E TÉCNICA DOS ÓRGÃOS DE REGISTRO E A COMPLEXIDADE DAS ANÁLISES.

Qualquer discussão envolvendo a liberação ou proibição de agrotóxicos no Brasil demanda um conhecimento prévio do sistema regulatório vigente. O setor de agrotóxicos ou defensivos agrícolas é considerado um ambiente altamente regulado, de modo que as decisões e conclusões sobre o tema passam por uma inevitável análise cuidadosa da legislação.

Dessa forma, este capítulo tem por objetivo introduzir as leis e os atores que constituem o sistema regulatório de agrotóxicos, lançando bases para que o debate sobre as competências legais e técnicas possa ser desenvolvido.

Na primeira parte será abordada a legislação base e os principais órgãos reguladores responsáveis por analisar, registrar e fiscalizar as substâncias fitossanitárias. Especialmente, será detalhado o procedimento de registro de agrotóxicos, pelo qual qualquer produto agrotóxico precisa passar para ser comercializado. Já no segundo ponto serão apresentados detalhes sobre o processo de reavaliação de registro, procurando destacar as premissas sobre as quais o processo é desenvolvido e as especificidades deste tipo de análise.

1.1. Do procedimento de registro de agrotóxicos no Brasil: competências legais e técnicas dos órgãos de registro.

A legislação sobre o controle do uso de agrotóxicos em território brasileiro foi inaugurada com o Decreto nº 24.114, de 12 de abril de 1934. Este decreto aprovou o Regulamento de Defesa Sanitária Vegetal junto ao Ministério da Agricultura e trouxe, dentre suas disposições, a obrigatoriedade de registro e licenciamento de fungicidas e inseticidas antes de sua exposição à venda:

Art. 52. Os fabricantes, importadores ou representantes de inseticidas e fungicidas, com aplicação na lavoura, não poderão vende-los ou expo-los à venda, sem o registro e licenciamento dos respectivos produtos ou

preparados no Serviço de Defesa Sanitária Vegetal, nos termos dos artigos subsequentes.

O Regulamento de Defesa Sanitária Vegetal permaneceu como a única norma legal a tratar sobre o assunto durante mais de três décadas, sem, todavia, passar por atualizações que lhe permitisse acompanhar as evoluções científicas e comerciais do setor. Diante da defasagem técnica da norma, o Poder Executivo, por meio dos Ministérios da Agricultura e da Saúde, passou a editar diversas portarias que regulavam variadas matérias relacionadas a agrotóxicos, desde o registro de empresas prestadoras de serviços fitossanitários, até a implantação da obrigatoriedade do uso do Receituário Agrônômico para a comercialização dos produtos⁸. O Decreto nº 24.114/1934 permaneceu vigente até a publicação da Lei nº 7.802, em 11 de julho de 1989, conhecida como a Lei Federal de Agrotóxicos ou apenas Lei de Agrotóxicos.

Até os dias de hoje, o segmento de pesquisa, produção e comercialização de agrotóxicos no Brasil ainda é regulado pela mesma lei federal publicada em 1989 que, durante todos esses anos, sofreu poucas alterações⁹. Por outro lado, o Decreto nº 98.816 de 1990, que regulamentou a Lei de Agrotóxicos logo após sua promulgação, foi completamente revogado pelo Decreto 4.074/2002, que modernizou os conceitos utilizados na regulação fitossanitária.

É importante destacar que a regulação de agrotóxicos no Brasil teve sua relevância majorada após a promulgação da Constituição Federal de 1988, que consolidou em nosso ordenamento jurídico os princípios da proteção à saúde humana e ao meio ambiente. O artigo 196 da Constituição Republicana define a saúde como um direito fundamental universal e impõe ao Estado o dever de garanti-la com *“políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos”*.

Paralelamente, o *caput* do art. 225 da Carta Magna estabeleceu como direito fundamental o direito “ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida”, sendo que o inciso V do parágrafo 1º deste mesmo artigo firmou a necessidade de se controlar a produção, comercialização e emprego de substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente. Estes textos apresentam a regulação de

⁸ DE ANDRADE, 1995, pág. 37-38

⁹ A Lei nº 9.974 de 2000 inseriu alterações na Lei Federal de Agrotóxicos.

agrotóxicos como uma das incumbências do poder público para assegurar o direito fundamental a um ambiente ecologicamente equilibrado e a uma vida sadia.

Nesse sentido, o artigo 3º da Lei 7.802/1989 afirma que qualquer agrotóxico a ser produzido, comercializado e utilizado no Brasil deve ser previamente registrado perante os órgãos de controle federal. A obrigatoriedade de registro se estende também às pessoas físicas e jurídicas que produzam, transportem, comercializem, armazenem ou prestem qualquer tipo de serviço relacionado ao manuseio de defensivos agrícolas.

A Lei Federal de agrotóxicos trouxe um nível regulatório mais incisivo sobre o setor fitossanitário e também estabeleceu competências regulatórias a nível federal, estadual e municipal, de modo que, após se adequar a todas as determinações federais, as pessoas físicas e jurídicas têm de se submeter às orientações regulatórias de cada um dos estados e municípios em que os produtos forem produzidos, comercializados ou utilizados, tudo isso sob pena de sanções administrativas, cíveis e penais de seus atos.

Dessa forma, o atual sistema legal de registro e fiscalização de agrotóxicos revela uma política regulatória complexa, porém compatível com o caráter sensível e perigoso do uso de agrotóxicos, que busca neutralizar os impactos que o uso deste tipo de produto possa causar sobre a população brasileira ou sobre o meio ambiente.

O artigo 3º da Lei Federal de Agrotóxicos estabelece que os produtos só poderão ser registrados seguindo “*as diretrizes e exigências dos órgãos federais responsáveis pelos setores da saúde, do meio ambiente e da agricultura*”. Assim, para obter o certificado de registro, cada produto agrotóxico precisa ser analisado sob a ótica destes três campos do conhecimento, sendo competência dos Ministérios da Saúde, do Meio Ambiente e da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, respectivamente, realizar estas análises, nos termos do artigo 2º do decreto regulamentador.

Ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento foi delegada a competência de avaliar a eficiência agronômica dos agrotóxicos, de modo a comprovar que os produtos em processo de registro realmente se prestam a realizar aquilo que se propõem. Ao final de sua análise, o MAPA emite o Parecer de Eficiência e Praticabilidade Agronômica (EPA), atestando a eficácia do produto.

Já a análise de competência do Ministério do Meio Ambiente é realizada pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) que,

por meio da competência delegada pelo Decreto nº 8.973/2017, avalia e caracteriza o produto registrante quanto ao seu comportamento e destinação ambiental.

Observando-se os anexos da Portaria nº 84/1996 do IBAMA, que estabelece os procedimentos internos adotados para avaliação do potencial de periculosidade ambiental de agrotóxicos, é possível identificar que, para determinados tipos de defensivos agrícolas, são exigidos mais de trinta tipos de estudos diferentes, havendo, ainda, a possibilidade de solicitação de testes adicionais pela autarquia¹⁰. O trecho a seguir, retirado de manifestação do IBAMA em processo judicial que atua como parte agravada, exemplifica a complexidade da análise técnica envolvida:

O procedimento de avaliação ambiental dos agrotóxicos envolve extensa rede de assuntos e matérias, nem sempre prontamente correlacionadas, que vão da estatística à toxicologia, passa pela química analítica e a química orgânica, estudos físico-químicos, biologia de diversos organismos da cadeia trófica (algas, microcrustáceos, peixes, organismos do solo (micro e mesofauna) e mamíferos), estudos de solo e ciclagem de nutrientes, manutenção de um sistema de garantia de qualidade laboratorial, normatizações diversas, fiscalização, controle de produção e consumo de agrotóxicos, estudos de persistência, bioacumulação e transporte, entre os compartimentos e elementos ambientais, avaliação de mutagenicidade, carcinogenicidade e teratogenicidade de agrotóxicos, questões de propriedades intelectual, comunicação de riscos (rótulo, bula, e avaliação de propagandas) entre outros. (BRASIL. Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA, 2017, pág. 2-3)

Concluída a análise dos impactos ambientais do agrotóxico, o IBAMA deve decidir pelo indeferimento do registro ou pela aprovação do aspecto ambiental avaliado, com a consequente emissão da Avaliação de Periculosidade Ambiental (APA), documento que comprova a aprovação e apresenta a classificação ambiental do produto. Vale apontar que, no decorrer de sua análise, o IBAMA pode estabelecer regras em relação ao uso do produto, como por exemplo, proibir a pulverização aérea para produtos com alta dispersão aérea ou ainda instituir uma distância de segurança em relação a cursos d'água para produtos que possam impactar negativamente organismos aquáticos (algas e crustáceos), sempre com o objetivo de minimizar os impactos do produto no meio ambiente.

¹⁰ Artigo 4º da Portaria IBAMA nº 84/1996:

Art. 4º - Para efeito de classificação quanto ao ppa de agrotóxicos, seus componentes e afins o interessado deverá apresentar a documentação completa conforme estabelecida nos anexos, I, III, IV, V e X.

§ 1º - Os testes condicionalmente requeridos constantes nos referidos anexos, bem como quaisquer outros documentos ou informações adicionais pertinentes poderão ser solicitados à empresa requerente, na forma e prazo estabelecidos na legislação em vigor.

Em relação ao terceiro aspecto examinado, compete ao Ministério da Saúde avaliar e classificar toxicologicamente os produtos fitossanitários e seus componentes, identificando os impactos que seu uso possa causar à saúde humana e animal. Esta análise toxicológica é feita pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), órgão vinculado ao Ministério da Saúde, que, com a competência delegada pela sua lei de criação¹¹, emite o Informe de Avaliação Toxicológica (IAT), documento que representa a aprovação do agrotóxico e traz a classificação toxicológica do produto.

A análise toxicológica é realizada com base em dezenas de testes laboratoriais especificados na Resolução da Diretoria Colegiada da ANVISA – RDC nº 294 de 2019. Inclusive o art. 8º da referida resolução estabelece parâmetros internacionais para a apresentação dos estudos exigidos:

Art. 8º Todos os estudos toxicológicos apresentados para cumprimento desta Resolução devem ser realizados de acordo com os protocolos vigentes publicados pela OCDE ou por outras autoridades que tenham similaridade de requisitos e validação.

Também é a ANVISA que estabelece as regras sanitárias para fabricação e utilização do agrotóxico, sendo sua responsabilidade, com base nos estudos analisados, estabelecer limites máximo de resíduos e concentração de substâncias no produto final; regras de uso de equipamento de proteção individual (EPI); intervalos de reentrada¹² nos ambientes em que os produtos forem aplicados; e outras regras que permitem a minimização os impactos sobre a saúde humana e animal.

Durante todo o procedimento de registro, os três órgãos competentes buscam identificar a existência de características que possam impedir a concessão do registro do produto, visto que nenhum agrotóxico pode ser registrado no Brasil caso seja enquadrado nas hipóteses do parágrafo 6º do art. 3º da Lei nº 7.802/1989:

§ 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;

¹¹ Lei nº 9.782/1999 – Lei Nacional de Vigilância Sanitária.

¹² Intervalo ou Período de Reentrada: intervalo de tempo entre a aplicação de agrotóxicos e a entrada de pessoas na área tratada sem a necessidade de uso de EPI. Definição obtida do art. 1º, inciso XX, do Decreto Federal nº 4.074/2002.

- 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.

Os órgãos registrantes também possuem a prerrogativa de revisar o rótulo e a bula dos produtos, determinando a inclusão ou exclusão de quaisquer informações que entendam ser necessárias para que o agrotóxico seja adequadamente manuseado.

Enfim, concluídas as análises e emitidos os documentos de aprovação: Informe de Avaliação Toxicológica, pela ANVISA, Avaliação de Periculosidade Ambiental, pelo IBAMA, e o Parecer de Eficiência e Praticabilidade Agronômica, pelo MAPA, é competência do Ministério da Agricultura, conforme disposto no art. 5º, inciso II, do Decreto nº 4.074/2002, consolidar e emitir o Certificado de Registro do agrotóxico.

O fluxograma abaixo, retirado do Manual de Procedimentos para Registro de Agrotóxicos de 2012, do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento¹³, sintetiza os papéis dos órgãos federais nos pleitos de registro de agrotóxicos.



Os princípios da Administração Pública são a base da atuação administrativa no ordenamento jurídico brasileiro, qualquer ato administrativo deve se submeter aos princípios previstos no artigo 37 da Constituição Federal. Desse modo, a emissão e publicação do Certificado de Registro de Agrotóxico, ato de conclusão do processo de

¹³ BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA, 2012, pág. 3.

registro, é a garantia para os administrados de que o interesse público – pautado na impessoalidade, moralidade e eficiência – está sendo respeitado e também de que a autorização de uso do agrotóxico foi concedida dentro dos parâmetros legais vigentes em nosso ordenamento.

O Certificado de Registro é, portanto, um ato jurídico perfeito, decorrente de processo administrativo conduzido nos termos da lei e sob a tutela dos princípios da Administração Pública.

os atos administrativos, quando editados, trazem em si a presunção de legitimidade, ou seja, a presunção de que nasceram em conformidade com as devidas normas legais, como bem anota DIEZ. Essa característica não depende de lei expressa, mas deflui da própria natureza do ato administrativo, como ato emanado de agente integrante da estrutura do Estado.

Vários são os fundamentos dados a essa característica. O fundamento precípua, no entanto, reside na circunstância de que se cuida de atos emanados de agentes detentores de parcela do Poder Público, imbuídos, como é natural, do objetivo de alcançar o interesse público que lhes compete proteger. Desse modo, inconcebível seria admitir que não tivessem a aura de legitimidade, permitindo-se que a todo momento sofressem algum entrave oposto por pessoas de interesses contrários. Por esse motivo é que se há de supor que presumivelmente estão em conformidade com a lei. (DIEZ, 1980, pág. 224 apud CARVALHO FILHO, 2012, pág. 120)

Neste sentido, considerando que a emissão do certificado de registro de agrotóxico é ato administrativo dotado de presunção de legitimidade e de legalidade, e considerando que a legislação brasileira estabelece limites para a toxicidade e periculosidade dos agrotóxicos, presume-se que os agrotóxicos registrados são dotados de segurança toxicológica e ambiental dentro dos limites legais estabelecidos.

A Lei Federal de Agrotóxicos não prevê prazo para revalidação ou renovação do registro de agrotóxicos, de modo que o Certificado de Registro de Agrotóxico possui validade indeterminada e confere às empresas titulares o direito de produzir e comercializar o produto em território nacional por prazo indeterminado.

Importante destacar que apesar de o Certificado de Registro de Agrotóxicos possuir prazo indeterminado e garantir a presunção de segurança ambiental e toxicológica dos agrotóxicos registrados, estas características não são definitivas. A legislação federal permite que os órgãos reguladores possam reavaliar o registro concedido anteriormente.

Portanto, a presunção de segurança ambiental e toxicológica conferida aos agrotóxicos registrados permanece vigente até o momento que a Administração Pública, utilizando de sua competência definida em lei, emite novo ato administrativo

por meio do procedimento de reavaliação de registro de agrotóxicos e altera a conclusão anterior sobre o produto.

1.2. Da reavaliação de agrotóxicos: especificidades das análises técnicas no procedimento de reavaliação.

Conforme exposto, a Lei Federal de Agrotóxicos instituiu a obrigatoriedade de registro para produção, comercialização e utilização de agrotóxicos em território nacional. Tal registro, depois de formalizado pelas autoridades competentes, não possui prazo de validade, efetivando-se como autorização para que o agrotóxico permaneça no mercado brasileiro por tempo indeterminado.

Apesar disso, o artigo 3º, parágrafo 4º, da mesma lei federal, dispõe que as autoridades deverão “tomar imediatas providências”¹⁴ quando houver o alerta para riscos no uso de determinado agrotóxico, incumbindo aos órgãos competentes adotar medidas em relação aos agrotóxicos que apresentem indícios de ação e efeitos diversos daqueles avaliadas no momento do registro.

Neste sentido, o Decreto Regulamentador nº 4.074/2002, em seu artigo 2º, inciso IV, apresentou a possibilidade de os órgãos registrantes realizarem a reavaliação de registros de agrotóxicos:

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

VI - promover a reavaliação de registro de agrotóxicos, seus componentes e afins quando surgirem indícios da ocorrência de riscos que desaconselhem o uso de produtos registrados ou quando o País for alertado nesse sentido, por organizações internacionais responsáveis pela saúde, alimentação ou meio ambiente, das quais o Brasil seja membro integrante ou signatário de acordos;

O avanço da tecnologia e da ciência permite novas conclusões acerca das características dos produtos registrados, possibilitando a identificação de riscos que anteriormente não se podia prever. Dessa forma, o processo de reavaliação de agrotóxicos se justifica à medida que novos dados colhidos sugerem a existência de

¹⁴ Lei nº 7.802 de 1989, artigo 3º, § 4º: Quando organizações internacionais responsáveis pela saúde, alimentação ou meio ambiente, das quais o Brasil seja membro integrante ou signatário de acordos e convênios, alertarem para riscos ou desaconselharem o uso de agrotóxicos, seus componentes e afins, caberá à autoridade competente tomar imediatas providências, sob pena de responsabilidade

características proibidas pela legislação brasileira¹⁵, obrigando os órgãos a rever a autorização anteriormente concedida.

A reavaliação é realizada por uma comissão constituída por representantes da ANVISA, do IBAMA, da Secretaria de Defesa Agropecuária – SDA, órgão integrante do MAPA, bem como de representantes do setor privado de agrotóxicos e da comunidade científica. A Instrução Normativa Conjunta nº 02-2006¹⁶ – discrimina as situações em que se desencadeia a abertura de processo reavaliação:

Art. 1º - As reavaliações dos agrotóxicos, seus componentes e afins serão efetuadas nas seguintes situações:

I - quando ocorrer alerta de organização internacional responsável pela saúde, alimentação ou meio ambiente, da qual o Brasil seja membro integrante ou signatário de acordo ou convênio, sobre riscos ou que desaconselhem o uso de agrotóxico, componente ou afim;

II - por iniciativa de um ou mais dos órgãos federais envolvidos no processo de avaliação e registro, quando houver indícios de redução de eficiência agronômica, alteração dos riscos à saúde humana ou ao meio ambiente, e

III - a pedido do titular do registro ou de outro interessado, desde que fundamentado tecnicamente.

Em que pese o processo de reavaliação ser responsabilidade conjunta dos órgãos registrantes, por meio dos membros da comissão constituída, a parte mais relevante do procedimento é sempre conduzida pelo órgão federal competente pelo aspecto a ser reavaliado no agrotóxico. Por exemplo, caso a reavaliação seja sobre aspecto ambiental, o IBAMA irá conduzir e emitir parecer, caso seja toxicológico, a ANVISA será responsável e, por fim, caso seja sobre a eficiência agronômica do produto, o MAPA realiza a avaliação.

Assim como o processo de registro, todo o procedimento de reavaliação também se submete às regras da Lei do Processo Administrativo Federal, de modo que a demanda é conduzida sob os princípios da Administração Pública e sob as diretrizes dos princípios do devido processo legal e do contraditório.

É o que decorre do art. 5º, LV, da CF e está também expresso no art. 2º, parágrafo único, inciso X, da Lei nº. 9.784/99, que impõe, nos processos administrativos, sejam assegurados os direitos à comunicação, à apresentação de alegações finais, à produção de provas e a interposição de recursos, nos processos de que possam resultar sanções e nas situações de litígio. (DI PIETRO, 2012)

¹⁵ Artigo 3º, Parágrafo 6º, da Lei nº 7.802 de 1989.

¹⁶Instrução Normativa Conjunta nº 02, de 27 de setembro de 2006, editada conjuntamente pela Secretaria de Defesa Agropecuária, na condição de substituta do Ministério da Agricultura, pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA e pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais

Ora, as reavaliações de agrotóxicos atraem o interesse de todas as partes envolvidas na cadeia de consumo agropecuário, desde a empresa que detém o registro e coloca o produto à venda no mercado, passando pelo produtor que usa o produto para aumentar a eficiência de sua lavoura, até o consumidor final que deve estar atento aos efeitos das substâncias que podem contaminar seus alimentos. Todos podem ser impactados pela manutenção ou retirada de determinado produto do mercado.

Isso significa que os princípios de publicidade, ampla defesa e contraditório se tornam ainda mais relevantes neste momento de reavaliação. Durante a etapa de análise técnica, garante-se à empresa detentora do registro o acesso ao procedimento, facultando-lhe a oportunidade de apresentação de novos estudos e manifestações. Também é oportunizado à sociedade e comunidade científica a participação no processo por meio de consultas públicas realizadas pelo órgão que emitirá o parecer técnico.

Após a manifestação de todas as partes e finalizada a análise técnica, o órgão responsável deverá emitir parecer técnico conclusivo acerca do tópico reavaliado e tem a prerrogativa de realizar as recomendações técnicas que entender necessárias¹⁷. Os incisos do parágrafo único do artigo 19 do Decreto Regulamentador apresentam os diferentes desfechos que o processo de reavaliação pode ter:

Parágrafo único. O órgão federal registrante, ao adotar as medidas necessárias ao atendimento das exigências decorrentes da avaliação, poderá:

- I - manter o registro sem alterações;
- II - manter o registro, mediante a necessária adequação;
- III - propor a mudança da formulação, dose ou método de aplicação;
- IV - restringir a comercialização;
- V - proibir, suspender ou restringir a produção ou importação;
- VI - proibir, suspender ou restringir o uso; e
- VII - cancelar ou suspender o registro.

Neste ponto, é importante compreender que as conclusões do processo de reavaliação não estão restritas à dualidade manter/cancelar o registro do produto. As opções apresentadas na legislação indicam flexibilidade da Administração Pública no parecer final sobre a reavaliação do agrotóxico. A análise técnica dos órgãos competentes pode sugerir alterações endógenas no produto, relacionadas a adequações na formulação ou na dosagem das substâncias envolvidas, ou mesmo

¹⁷ Instrução Normativa Conjunta nº 002-2006, art. 2º, § 3º.

instituir alterações exógenas ao produto, como a proibição de um determinado método de aplicação ou a exclusão de indicações de uso (culturas e alvos biológicos).

A Resolução da Diretoria Colegiada da ANVISA nº 221 de 2018, que trata sobre os critérios e procedimentos de reavaliação naquela autarquia, esclarece que a decisão final também considera um período de adaptação em relação às medidas restritivas que podem ser eventualmente impostas:

Da Decisão e da Implementação das Medidas Regulatórias

Art. 26. A Anvisa realizará reunião(ões) com o Mapa e com o Ibama previamente à sua decisão final, a fim de discutir as medidas restritivas eventualmente aplicáveis e os respectivos prazos de adequação, no âmbito de suas respectivas áreas de competência.

Decidir sobre a proibição, suspensão ou restrição do uso de determinada substância do mercado brasileiro atinge não só as empresas registrantes, mas também os distribuidores e especialmente os agricultores, que consideram o uso dos produtos no planejamento de safra. As dificuldades do processo de reavaliação não passam apenas pela análise técnica – que por si só já é demasiadamente complexa – mas também pela execução da decisão final, cuja implementação normalmente demanda a estruturação de um plano para retirada ou substituição gradual dos produtos.

Os critérios específicos que determinam a aprovação ou a rejeição de determinado agrotóxico e que influenciam o processo de estruturação dos prazos de adaptação ficam a cargo da discricionariedade técnica dos órgãos de registro, demonstrando uma característica inerente à atuação das agências reguladoras.

Concernente ao âmbito de independência do administrador na decisão de questões técnicas, a discricionariedade técnica está embasada no aparato necessário para investigação da solução mais conveniente e oportuna quando se trata de matéria técnica específica, valorizando dessa forma a atuação do órgão administrativo especializado. Assim, pela necessidade desse elevado grau de especialização explica-se a razão pela qual foi atribuída às agências tal competência. (TINANO, 2015, pág. 30)

Obviamente, a atuação administrativa sempre vai estar vinculada e limitada pela legislação vigente e pelos princípios constitucionais que se relacionam à matéria – como proteção à saúde humana e ao meio ambiente. Entretanto, não se pode ignorar que os agrotóxicos são produtos nocivos por natureza, e a ciência muitas vezes é incerta e imprecisa, fato que gera dificuldades para estabelecimento dos parâmetros de segurança.

Por isso, os procedimentos de registro e reavaliação de agrotóxicos apresentados até aqui buscam estabelecer uma metodologia de análise e controle que seja eficaz em mitigar ao máximo os efeitos destes produtos, ao mesmo tempo em que permite aos produtores acesso a ferramentas essenciais para o desenvolvimento da agricultura e pecuária¹⁸. Estas análises demandam um conhecimento técnico altamente especializado,

Este conhecimento técnico específico, que não é detido pelos legisladores, nem pelos tribunais, nem pelo executivo tradicional, é a principal fonte de legitimidade dos órgãos reguladores (TINANO, 2015, pág. 19), e, portanto, é o que legitima a ANVISA, o IBAMA e o MAPA a atuarem na regulação do registro e reavaliação de agrotóxicos. Do mesmo modo, a ausência de conhecimento técnico específico também deve ser considerada como um fator determinante para que o Poder Judiciário estabeleça seus limites de atuação nos procedimentos de reavaliação de agrotóxicos.

Entender as competências técnicas de cada órgão e a complexidade dos procedimentos de registro e reavaliação de agrotóxicos é essencial para compreender os argumentos lançados na ação civil pública nº 0021371-49.2014.4.01.3400. O próximo capítulo apresenta os fatos e alegações que culminaram na decisão liminar de agosto de 2018, cujo teor levantou o debate específico sobre os limites da ingerência do Poder Judiciário nos processos de reavaliação de agrotóxicos.

¹⁸ Constituição Federal de 1988: Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: (...) VIII - fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar;”

CAPÍTULO 2

DA CONTEXTUALIZAÇÃO DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA Nº 0021371-49.2014.4.01.3400: INTERVENÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO NO PROCEDIMENTO DE REAVALIAÇÃO DE AGROTÓXICOS.

O debate sobre o limite da atuação do Poder Judiciário em matérias relacionadas a agrotóxicos e sobre as quais lhe falta o conhecimento técnico específico foi ponto controverso nos autos da Ação Civil Pública nº 0021371-49.2014.4.01.3400. Neste processo, foi proferida decisão que suspendeu o registro de três agrotóxicos, pois a juíza os considerou nocivos para a saúde humana e ao meio ambiente. O cerne da controvérsia recaiu sobre o fato de o Poder Judiciário ter decidido matéria de cunho regulatório – nível de toxicidade de agrotóxico – sem qualquer manifestação técnica conclusiva por parte da ANVISA.

Este capítulo tem como objetivo apresentar a ação civil pública, introduzindo o contexto fático-jurídico que culminou na prolação da decisão que suspendeu o registro dos agrotóxicos. No primeiro ponto do capítulo serão detalhados os fatos e argumentos utilizados pelo Ministério Público para justificar os pedidos apresentados na ação civil pública. Já o segundo ponto trará os principais argumentos que a parte ré – composta pelos órgãos registrantes e entidades interessadas – manifestou para tentar impedir o deferimento da antecipação de tutela.

Em seguida, o terceiro ponto introduz as primeiras decisões interlocutórias que foram proferidas nos autos da ação civil pública, destacando as justificativas utilizadas pelos julgadores para indeferir o pedido de suspensão. Por fim, no quarto e último ponto serão detalhadas as razões apresentadas pela magistrada da 7ª Vara Federal de Brasília para justificar o deferimento da liminar que suspendeu o registro dos agrotóxicos.

2.1 Da petição inicial do Ministério Público Federal: pedido de suspensão do registro de agrotóxicos como medida de proteção aos direitos fundamentais da saúde e do meio ambiente.

No mês de março do ano de 2014, o Ministério Público Federal apresentou Ação Civil Pública perante a Seção Judiciária do Distrito Federal com o objetivo

discutir a necessidade de reavaliação e suspensão de comercialização de substâncias agrotóxicas que, segundo o órgão autor, possuíam características proibidas pela legislação em vigor.

A petição inicial protocolada pelo MPF foi autuada e distribuída à 7ª Vara Federal de Brasília/DF sob o número 0021371-49.2014.4.01.3400, e tem como objeto específico

“compelir a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) a reavaliar a toxicidade de 8 (oito) ingredientes ativos publicados na Resolução ANVISA RDC nº 10/2008, (...) bem como determinar à União, por meio do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), que suspenda os registros dos produtos que tenham como princípio ativo as 8 (oito) substâncias mencionadas, até que seja realizada a reavaliação, pela ANVISA, sobre a toxicidade daqueles ingredientes ativos”¹⁹

Segundo o MPF²⁰, no ano de 2008 a agência reguladora ré teria reconhecido a necessidade de reavaliação de quatorze ingredientes ativos agrotóxicos por meio da Resolução ANVISA RDC nº 10/2008, todavia, mais de seis anos depois, ainda restariam oito dessas substâncias pendentes de reavaliação e sendo comercializadas à revelia da saúde humana e do meio ambiente.

A resolução citada pelo MPF foi editada pela Diretoria Colegiada da ANVISA, órgão máximo da agência sanitária, e publicada na data de 22 de fevereiro de 2008. O normativo cita a existência de suspeitas e indícios de que quatorze substâncias agrotóxicas²¹ pudessem estar causando efeitos toxicológicos inaceitáveis, razão pela qual o órgão concluiu pela “necessidade de reavaliar os ingredientes ativos (...) com vistas à segurança alimentar e ocupacional, evitando possíveis danos à saúde da população”²². Apesar de a resolução nunca ter sido revista ou revogada, a ANVISA só havia executado parcialmente suas disposições, de modo que no momento da propositura da Ação Civil Pública pelo MPF ainda restavam oito ingredientes ativos pendentes de reavaliação.

¹⁹ BRASIL. 7ª Vara Federal da Seção Judiciária da Justiça Federal do Distrito Federal. Ação Civil Pública nº 0021371-49.2014.4.01.3400. Ministério Público Federal, Petição Inicial, 24 de março de 2014, pág. 02.

²⁰ BRASIL. 7ª Vara Federal da Seção Judiciária da Justiça Federal do Distrito Federal. Ação Civil Pública nº 0021371-49.2014.4.01.3400. Petição inicial, Ministério Público Federal, 24 de março de 2014, pág. 06.

²¹ As quatorze substâncias listadas são: *Abamectina, Acefato, Carbofurano, Cyhexatina, Endossulfam, Forato, Fosmete, Glifosato, Lactofem, Metamidofós, Paraquate, Parationa Metílica, Tiram e Triclorfom.*

²² Preâmbulo da Resolução ANVISA RDC nº 10 de 22 de fevereiro de 2008.

O Ministério Público juntou à peça inaugural o Inquérito Civil nº 1.16.000.003558/2013-54²³, que, segundo o órgão autor, conteria informações que comprovariam a produção de efeitos teratogênicos, carcinogênicos e mutagênicos decorrentes do uso dos ingredientes ativos listados pela ANVISA na RDC nº 10/2008.

Além disso, a petição inicial¹⁹ esclarece que, dos seis ingredientes ativos que já haviam sido reavaliados pela ANVISA até aquele momento, quatro haviam sido considerados inadequadamente tóxicos e banidos do mercado nacional²⁴. Dos dois restantes um teria sido reclassificado para uma categoria mais tóxica e o outro sofrido restrições em seu registro. De acordo com o órgão ministerial, estes números demonstrariam uma proporção alta de agrotóxicos banidos após as reavaliações, o que ressaltaria as ameaças ocasionadas pela inércia na reavaliação dos oito produtos restantes.

O fato de a própria ANVISA, por meio da RDC nº 10/2008, ter reconhecido a existência de riscos na manutenção do registro dos quatorze princípios ativos demonstraria, segundo o Ministério Público²⁵, que a morosidade na reavaliação dos oito ingredientes ativos restantes representa uma ameaça à efetividade dos direitos fundamentais à saúde e à alimentação adequada, amparados pelo artigo 6º da Constituição Federal de 1988²⁶:

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 90, de 2015)

Ademais, o Ministério Público também invoca²⁴ o artigo 196 da Constituição Federal²⁷, afirmando que “as políticas sociais que visem à redução do risco de doença

²³ BRASIL. 7ª Vara Federal da Seção Judiciária da Justiça Federal do Distrito Federal. Ação Civil Pública nº 0021371-49.2014.4.01.3400. Ministério Público Federal, Petição Inicial, 24 de março de 2014, pág. 07.

²⁴ As substâncias banidas após reavaliação são *triclofom*, *endossulfam*, *cihexatina* e *metamidofós*.

²⁵ BRASIL. 7ª Vara Federal da Seção Judiciária da Justiça Federal do Distrito Federal. Ação Civil Pública nº 0021371-49.2014.4.01.3400. Ministério Público Federal, Petição Inicial, 24 de março de 2014, pág. 08.

²⁶ Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 90, de 2015)”

²⁷ “Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.”

e outros agravos são parte do núcleo essencial dos deveres do Estado na garantia do direito humano fundamental à saúde e à alimentação adequada”.

O órgão autor destaca²⁴ o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), adotado pela Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas em 1966 e ratificado no Brasil pela promulgação do Decreto nº 591/1992²⁸, bem como o Protocolo de São Salvador, promulgado pelo Decreto nº 3.321/1999²⁹, para respaldar a necessidade de se exigir uma postura ativa do Estado na mitigação dos efeitos adversos causados pelos agrotóxicos na saúde e na alimentação humana.

Estes normativos internacionais, recepcionados pelo ordenamento jurídico brasileiro, reafirmam, segundo o autor da ação civil pública, os direitos à saúde e à alimentação adequada como direitos humanos fundamentais³⁰.

Além desses, outro direito fundamental indicado pelo MPF como sendo negligenciado pela (não) atuação da ANVISA é o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado consagrado no artigo 225 da Constituição Federal da República³¹. Na interpretação dada pela petição do autor³², o meio ambiente é um bem de natureza indisponível e demanda intervenção estatal obrigatória para sua proteção.

Os efeitos adversos causados pela contínua utilização dos agrotóxicos contestados exigiriam, na visão do Ministério Público, uma atuação imediata e urgente por parte da ANVISA. Inclusive, o órgão ministerial defendeu que os registros dos

²⁸ Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. (...) Artigo 11. 1. Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como a uma melhoria contínua de suas condições de vida. Os Estados Partes tomarão medidas apropriadas para assegurar a consecução desse direito, reconhecendo, nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento. (...) Artigo 12. 1. Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa de desfrutar o mais elevado nível possível de saúde física e mental.

²⁹ Protocolo de São Salvador (...) Artigo 10. Direito à Saúde. 1. Toda pessoa têm (sic) direito à saúde, compreendendo-se como saúde o gozo do mais alto nível de bem-estar físico, mental e social. (...) Artigo 12. Direito à Alimentação. 1. Toda pessoa tem direito a nutrição adequada, que lhe assegure a possibilidade de gozar do mais alto nível de desenvolvimento físico, emocional e intelectual.

³⁰ BRASIL. 7ª Vara Federal da Seção Judiciária da Justiça Federal do Distrito Federal. Ação Civil Pública nº 0021371-49.2014.4.01.3400. Ministério Público Federal, Petição Inicial, 24 de março de 2014, pág. 11.

³¹ “Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.”

³² BRASIL. 7ª Vara Federal da Seção Judiciária da Justiça Federal do Distrito Federal. Ação Civil Pública nº 0021371-49.2014.4.01.3400. Ministério Público Federal, Petição Inicial, 24 de março de 2014, pág. 12.

defensivos agrícolas fossem suspensos enquanto as reavaliações não fossem concluídas³¹.

Dessa forma, o Ministério Público Federal requereu ao juízo que determinasse ao MAPA – órgão responsável por emitir o Certificado de Registro – a suspensão do registro dos produtos que continham em sua formulação qualquer um dos oito princípios ativos em litígio, enquanto a ANVISA não se manifestasse acerca da conclusão das reavaliações toxicológicas.

O processo de reavaliação de agrotóxicos encontra base legal tanto na Lei nº 7.802/1989 como no Decreto Regulamentador nº 4.074/2002, especialmente no artigo 13 deste último diploma com a seguinte redação:

Art. 13. Os agrotóxicos, seus componentes e afins que apresentarem indícios de redução de sua eficiência agronômica, alteração dos riscos à saúde humana ou ao meio ambiente poderão ser reavaliados a qualquer tempo e ter seus registros mantidos, alterados, suspensos ou cancelados.

À vista disso, a identificação de indícios de alterações nas conclusões sobre os riscos e efeitos tóxicos de determinado defensivo agrícola autorizam a Agência Nacional de Vigilância Sanitária a conduzir a reavaliação de registro

As prerrogativas de controle sanitário da ANVISA, bem como o poder de polícia que lhe é conferido por lei³³, são destacados pelo Ministério Público³⁴ como notórios instrumentos para promoção da proteção da saúde da população e do meio ambiente, inclusive ressaltando que a autarquia deve utilizar-se dos princípios da prevenção e da precaução para efetivar sua atuação.

O autor coletivo destaca que o princípio da precaução é idealizado pelo Princípio nº 15 da Declaração do Rio/92 sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, autorizando a atuação do Estado para privilegiar a proteção da saúde humana e do meio ambiente mesmo diante de incertezas científicas relacionadas aos riscos envolvidos. A conjugação dos princípios da prevenção e da precaução é entendida pelo Ministério Público como uma permissão para que o Estado adote

³³ Art. 7º Compete à Agência proceder à implementação e à execução do disposto nos incisos II a VII do art. 2º desta Lei, devendo: (...) XIV - interditar, como medida de vigilância sanitária, os locais de fabricação, controle, importação, armazenamento, distribuição e venda de produtos e de prestação de serviços relativos à saúde, em caso de violação da legislação pertinente ou de risco iminente à saúde; XV - proibir a fabricação, a importação, o armazenamento, a distribuição e a comercialização de produtos e insumos, em caso de violação da legislação pertinente ou de risco iminente à saúde;

³⁴ BRASIL. 7ª Vara Federal da Seção Judiciária da Justiça Federal do Distrito Federal. Ação Civil Pública nº 0021371-49.2014.4.01.3400. Ministério Público Federal, Petição Inicial, 24 de março de 2014, pág. 216.

medidas preventivas para coibir ameaças de riscos sérios ou irreversíveis ainda que diante da falta de certeza científica total em relação aos riscos.

No caso concreto o Ministério Público explica que a ameaça de riscos sérios ou irreversíveis estaria traduzida pelos supostos efeitos teratogênicos, carcinogênicos e mutagênicos dos oito princípios ativos debatidos e que, diante da inércia da ANVISA na condução das reavaliações, os princípios da proteção da saúde humana e do meio ambiente, bem como os princípios da prevenção e precaução deles decorrentes, autorizariam a atuação do Poder Judiciário para “determinar à União, por meio do MAPA, que suspenda os registros de produtos tóxicos que contenham os 8 (oito) ingredientes ativos listados em suas composições até que a reavaliação a ser feita pela ANVISA seja concluída.”³⁵.

Portanto, os pedidos do Ministério Público Federal nesta Ação Civil Pública nº 0021371-49.2014.4.01.3400 são, tanto em sede de antecipação de tutela como em sede de provimento definitivo, que o juízo determine à Agência Nacional de Vigilância Sanitária a obrigação de iniciar e concluir a reavaliação dos oito ingredientes ativos identificados na RDC ANVISA nº 10/2008 (*parationa metílica, lactofem, forato, carbofurano, abamectina, tiram, paraquate e glifosato*); bem como determine que a União, por meio do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, suspenda o registro de todos os produtos que contenham algum dos ingredientes ativos listados e não conceda novos registros de produtos até que a ANVISA realize as reavaliações toxicológicas necessárias.

2.2 Dos argumentos da parte ré para o indeferimento da antecipação de tutela: presunção de segurança dos agrotóxicos registrados, competência exclusiva da ANVISA para análise técnica e ausência de mora injustificada.

Após receber a peça inaugural do Ministério Público Federal, o Juiz da 7ª Vara Federal da SJDF³⁶ determinou a intimação da União e da ANVISA para se manifestarem preliminarmente sobre os pedidos de antecipação de tutela formulados pelo MPF.

³⁵ BRASIL. 7ª Vara Federal da Seção Judiciária da Justiça Federal do Distrito Federal. Ação Civil Pública nº 0021371-49.2014.4.01.3400. Ministério Público Federal, Petição Inicial, 24 de março de 2014, pág. 20.

³⁶ Seção Judiciária da Justiça Federal do Distrito Federal e Territórios.

A manifestação preliminar da União trouxe, na discussão de mérito, considerações sobre o procedimento de registro de agrotóxicos e o papel de cada um dos órgãos registrantes na avaliação do produto. A União destaca que

os produtos questionados, para obterem o registro e serem comercializados, já foram aprovados por todos os órgãos públicos competentes para tanto e após estudos ficou comprovado que os mesmos não ofereceriam riscos para a saúde humana e para o meio ambiente.³⁷

Por isso, segundo a União, até que o procedimento de reavaliação dos agrotóxicos fosse concluído pelos órgãos competentes, estaria vigente a presunção de que as substâncias são compatíveis com o consumo humano e com o meio ambiente, razão pela qual não haveria motivo para o deferimento de antecipação de tutela que suspendesse o registro do produto.

Ainda em sua manifestação, a União discrimina o uso de cada um dos agrotóxicos contestados pelo Ministério Público, destacando que a suspensão abrupta de fornecimento dos produtos poderia gerar “danos sem precedentes na agricultura nacional, com o potencial de gerar o desabastecimento no mercado interno de alimentos e drástica redução na exportação de gêneros agrícolas”³⁸. Este fato justificaria o indeferimento do pedido pois, segundo o órgão, os impactos da suspensão do registro dos agrotóxicos representariam um *periculum in mora reverso*, ou seja, o deferimento da liminar traria prejuízos mais severos do que os possíveis benefícios a serem obtidos.

A União ainda destaca que não haveria incerteza científica que justificasse a aplicação do Princípio da Precaução oriundo do artigo 225 da Constituição Federal³⁸. Pelo contrário, na opinião do órgão, o fato de os produtos serem regularmente registrados acarretaria na certeza científica de que não causam malefícios à saúde humana ou ao meio ambiente.

Por fim, o órgão afirma que apenas um novo parecer dos órgãos técnicos competentes – obtido após o regular processo de reavaliação – poderia, com base em novos estudos, alterar o status regulatório dos produtos registrados, de modo que não

³⁷ BRASIL. 7ª Vara Federal da Seção Judiciária da Justiça Federal do Distrito Federal. Ação Civil Pública nº 0021371-49.2014.4.01.3400. Petição Incidental, União Federal, 07 de abril de 2014, pág. 08.

³⁸BRASIL. 7ª Vara Federal da Seção Judiciária da Justiça Federal do Distrito Federal. Ação Civil Pública nº 0021371-49.2014.4.01.3400. Petição Incidental, União Federal, 07 de abril de 2014, pág. 10.

caberia ao Judiciário entrar neste mérito, “sob pena de grave violação para a separação dos poderes”³⁹.

Paralelamente à petição apresentada pela União, a ANVISA também apresentou petição preliminar na qual descreve, resumidamente, os atos que constituem o processo de reavaliação⁴⁰.

Segundo o órgão, o procedimento se inicia com a oportunidade para que as empresas, em 30 dias, apresentem estudos toxicológicos acerca do ingrediente ativo em reavaliação. Em seguida, a ANVISA explica que uma instituição técnica neutra – que não apresente conflito de interesse em relação aos agrotóxicos em discussão – é convocada para apresentar Nota Técnica sobre a substância reavaliada, sendo competência da autarquia sanitária revisar a manifestação da instituição. Na fase seguinte, a Nota Técnica revisada é colocada em Consulta Pública por 30 dias, período em que se oportuniza à comunidade científica e à sociedade em geral apresentar contribuições à reavaliação em curso. Finalmente, a ANVISA consolida as colaborações apresentadas na Consulta Pública e então uma Comissão de Reavaliação, constituída por membros dos três órgãos registrantes⁴¹, emite uma Nota Técnica conclusiva que é submetida à Diretoria Colegiada da ANVISA para referendo e publicação.

A complexidade das análises e o longo tempo de tramitação são utilizados como justificativa pela ANVISA para demonstrar que não há omissão ou inércia da sua parte na condução dos procedimentos de reavaliação ainda não concluídos.

Além disso, o órgão explica que a Gerência Geral de Toxicologia (GGTOX), órgão interno responsável pela avaliação de agrotóxicos, possui competências tanto no pré como no pós registro, o que acarreta em apenas uma equipe técnica com “muitas demandas com diferentes naturezas e complexidades”. A defesa da ANVISA é de que “o quantitativo de pleitos de análise é maior do que a capacidade de análise da área técnica” e que “a falta de pessoal é um fator limitante

³⁹ BRASIL. 7ª Vara Federal da Seção Judiciária da Justiça Federal do Distrito Federal. Ação Civil Pública nº 0021371-49.2014.4.01.3400. Petição Incidental, União Federal, 07 de abril de 2014, pág. 12.

⁴⁰ BRASIL. 7ª Vara Federal da Seção Judiciária da Justiça Federal do Distrito Federal. Ação Civil Pública nº 0021371-49.2014.4.01.3400. Trecho da Nota Técnica nº 0021/2014/GGTOX retirada de Petição Incidental da Agência Nacional de Vigilância Sanitária, 08 de abril de 2014, pág. 05.

⁴¹ ANVISA, IBAMA e União.

para a vazão das análises”, formando-se uma fila de processos pendentes de avaliação⁴².

Outro ponto levantado pela ANVISA⁴³ em sua manifestação preliminar é que o órgão estava sendo submetida a diferentes decisões judiciais e extra judiciais (Termos de Ajustamento de Conduta) que determinavam a análise de processos de registro e reavaliação. Estas decisões demandavam o deslocamento da equipe entre as tarefas e atrasavam as análises das reavaliações contestadas pelo Ministério Público nesta ação.

Assim, com estes argumentos, a ANVISA afirmou, preliminarmente, que não haveria omissão da sua parte e que a complexidade do procedimento não seria compatível com a fixação de prazo para sua conclusão. Ressaltando, ainda, que a suspensão, restrição ou proibição de componentes ativos de agrotóxicos dependeria de reavaliação técnica de sua competência para averiguar a existência ou não de riscos que justifiquem quaisquer medidas adotadas.

Além da manifestação preliminar de ambos os réus, União (MAPA) e ANVISA, foram juntadas aos autos petições de terceiros interessados que, na condição de titulares do registro de agrotóxicos, requereram o ingresso na lide como assistentes litisconsorciais das rés. Dentre estes requerimentos é de se destacar a peça apresentada pela empresa FMC Química do Brasil Ltda. (“FMC”) em 08/04/2014, na qual a empresa, além de peticionar seu ingresso na lide, apresentou argumentos pertinentes relacionados ao pedido de antecipação de tutela do Ministério Público Federal.

Em sua petição⁴⁴, a FMC inicia o enfrentamento do pedido liminar do MPF apontando a ausência de fundamento legal que autorize a medida extrema de suspensão do registro de agrotóxicos que contenham ingredientes ativos que serão submetidos à reavaliação. Segundo a empresa, somente após concluída a reavaliação é que o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento estaria legalmente autorizado a adotar as medidas previstas no parágrafo único do artigo 19

⁴² BRASIL. 7ª Vara Federal da Seção Judiciária da Justiça Federal do Distrito Federal. Ação Civil Pública nº 0021371-49.2014.4.01.3400. Petição Incidental, Agência Nacional de Vigilância Sanitária, 08 de abril de 2014, pág. 06.

⁴³ BRASIL. 7ª Vara Federal da Seção Judiciária da Justiça Federal do Distrito Federal. Ação Civil Pública nº 0021371-49.2014.4.01.3400. Petição Incidental, Agência Nacional de Vigilância Sanitária, 08 de abril de 2014, pág. 08.

⁴⁴ BRASIL. 7ª Vara Federal da Seção Judiciária da Justiça Federal do Distrito Federal. Ação Civil Pública nº 0021371-49.2014.4.01.3400. Petição Incidental, FMC Química do Brasil LTDA., 08 de abril de 2014.

do Decreto nº 4.074/2002⁴⁵, relacionadas a alterações na condição de registro dos produtos.

No ponto seguinte a empresa lembra que nenhum registro de agrotóxicos pode ser concedido caso sejam constatados riscos inaceitáveis à saúde humana e segurança ambiental. Desse modo, considerando que os produtos *sub judicis* estão devidamente registrados e respaldados por ato administrativo que goza de legitimidade e veracidade, qualquer alteração na condição de registro só seria possível com a demonstração inequívoca das razões que justificassem a decisão liminar, o que, segundo a empresa, não poderia ocorrer visto que o MPF, em sua petição inicial, não teria esclarecido quais seriam os riscos efetivos da continuidade da utilização dos produtos contestados.

Ademais, a empresa destacou que o exame liminar pelo juízo deveria considerar o princípio da proporcionalidade para sopesar os possíveis benefícios e danos de uma decisão que retirasse abruptamente os produtos agrotóxicos do mercado agropecuário. Se, por um lado, haveria a proteção à saúde humana e ao meio ambiente com a eliminação de riscos, que, na visão da empresa, já são conhecidos pelos órgãos governamentais e pela sociedade. Do outro, a empresa afirma que a vedação do uso dos agrotóxicos impediria que os agricultores adotassem as adequadas medidas de controle de alvos biológicos em suas culturas podendo haver perda de produtividade e quebra de safra com impactos imensuráveis para a agricultura nacional. Dessa forma, na visão da peticionante, caberia ao juízo verificar a ausência de proporcionalidade entre a medida pretendida pelo MPF e os impactos causados pela mesma, concluindo pelo indeferimento do pedido liminar.

Finalizando sua argumentação, a empresa aponta que o MPF não teria demonstrado o fundado receio de dano irreparável⁴⁶ que justificasse o deferimento do

⁴⁵ Decreto nº 4.079/2002: “Art. 19. (...). Parágrafo único. O órgão federal registrante, ao adotar as medidas necessárias ao atendimento das exigências decorrentes da avaliação, poderá: I - manter o registro sem alterações; II - manter o registro, mediante a necessária adequação; III - propor a mudança da formulação, dose ou método de aplicação; IV - restringir a comercialização; V - proibir, suspender ou restringir a produção ou importação; VI - proibir, suspender ou restringir o uso; e VII - cancelar ou suspender o registro.”

⁴⁶ O código processual vigente no ano de 2014 era o Código de Processo Civil de 1973, de modo que os pedidos de antecipação dos efeitos da tutela eram analisados sob os requisitos previstos no artigo 273 daquele diploma legal: “Art. 273. O juiz poderá, a requerimento da parte, antecipar, total ou parcialmente, os efeitos da tutela pretendida no pedido inicial, desde que, existindo prova inequívoca, se convença da verossimilhança da alegação e: I - haja fundado receio de dano irreparável ou de difícil reparação; ou II - fique caracterizado o abuso de direito de defesa ou o manifesto propósito protelatório do réu.”.

pedido liminar do MPF e a suspensão do registro dos produtos. No entendimento da empresa, a inexistência de *periculum in mora* é demonstrada primeiro, pelo longo tempo decorrido entre a publicação da Resolução RDC nº 10/2008 e o peticionamento inicial do Ministério Público em 2014, ou seja, quase 6 anos sem nenhuma outra medida de urgência adotada pelo órgão ministerial. Além disso, a empresa ressalta que, caso houvesse veracidade nos temores apontados pelo MPF, os órgãos governamentais competentes já teriam tomado providências para proteção da saúde humana e ambiental, não existindo nenhum agravamento de risco entre 2008 e 2014 que justificasse uma interferência judicial.

Por fim, ainda sobre a ausência de urgência no pedido liminar, a empresa afirma que:

“Dizer que os princípios da precaução e da prevenção justificariam a suspensão imediata dos registros junto ao MAPA de um produto que está há mais de 30 anos no mercado, sem indicar um único fato concreto que reclame a aplicação desses princípios, é fazer pouco desses importantes princípios norteados do Direito Ambiental, aqui tomados emprestados para justificar a tutela antecipada requerida.”⁴⁷

Os argumentos utilizados pela União, como representante do MAPA, pela ANVISA e pela empresa FMC abarcam praticamente a totalidade de pontos que os integrantes da parte ré na Ação Civil Pública nº 0021371-49.2014.4.01.3400 utilizaram para enfrentar os pedidos liminares apresentado pelo Ministério Público Federal.

O ponto em comum das três manifestações é a afirmação acerca da competência exclusiva dos órgãos registrantes (ANVISA, MAPA e IBAMA) para realizar a reavaliação de registro de agrotóxicos e decidir pela manutenção ou alteração do *status* regulatório dos produtos. Tanto a União quanto a FMC ressaltaram que o ato administrativo de deferimento do registro confere às substâncias uma presunção de legitimidade e veracidade no sentido de que seus efeitos estão dentro dos parâmetros aceitáveis pela norma legal. A ANVISA, por sua vez, trouxe uma explanação mais voltada para suas limitações operacionais em razão da incapacidade de responder à grande demanda decorrente do controle regulatório de agrotóxicos, ainda que esteja continuamente analisando os pleitos que lhes são submetidos.

⁴⁷ BRASIL. 7ª Vara Federal da Seção Judiciária da Justiça Federal do Distrito Federal. Ação Civil Pública nº 0021371-49.2014.4.01.3400. Petição Incidental, FMC Química do Brasil LTDA., 08 de abril de 2014, pág. 14.

2.3 Das primeiras decisões interlocutórias: indeferimentos da tutela antecipada e ausência de certeza técnico-científica sobre os agrotóxicos.

Apresentadas as manifestações preliminares dos órgãos e empresas integrantes do polo passivo da demanda, o Juiz Federal José Márcio da Silveira e Silva, atuando em auxílio na 7ª Vara Federal de Brasília, proferiu decisão, na data de 23 de abril de 2014, indeferindo o pedido de antecipação dos efeitos da tutela formulado pelo Ministério Público Federal, por não identificar os requisitos de verossimilhança e de fundado receio de dano irreparável ou de difícil reparação⁴⁸.

A decisão esclarece que a suspensão do registro dos produtos agrotóxicos “demandaria fortes e inequívocos elementos no sentido de evidenciar prejudicialidade alarmante à saúde humana”⁴⁹, todavia, os produtos contestados estariam sendo usados nas lavouras brasileiras há vários anos sem registros notórios de danos à saúde humana.

O juiz responsável afirmou que, para determinar a suspensão, seria necessário um estudo técnico-científico aprofundado pela ANVISA, sendo que a própria ANVISA já havia ressaltado a necessidade de longo prazo de análise cercada de cautelas para garantir a saúde pública.

Por fim, o julgador reconheceu que uma decisão judicial precipitada poderia trazer prejuízos não só para a indústria de defensivos agrícolas, mas também para os agricultores que utilizavam os produtos ao longo dos anos visto que não encontrariam substitutos em curto período de tempo.

Dessa forma, o pedido de antecipação de tutela foi indeferido na primeira decisão proferida pelo juízo da 7ª Vara Federal de Brasília⁵⁰, ocasião em que o magistrado destacou que uma medida tão drástica não seria compatível com a precariedade da decisão em sede liminar, sendo necessária a formação do contraditório.

⁴⁸ Destaca-se que a decisão foi proferida na vigência do Código de Processo Civil de 1973.

⁴⁹ BRASIL. 7ª Vara Federal da Seção Judiciária da Justiça Federal do Distrito Federal. Ação Civil Pública nº 0021371-49.2014.4.01.3400. Decisão interlocutória, juízo da 7ª Vara Federal de Brasília, 23 de abril de 2014, pág. 02.

⁵⁰ BRASIL. 7ª Vara Federal da Seção Judiciária da Justiça Federal do Distrito Federal. Ação Civil Pública nº 0021371-49.2014.4.01.3400. Decisão interlocutória, juízo da 7ª Vara Federal de Brasília, 23 de abril de 2014, pág. 03.

Após esta decisão que indeferiu o pedido de antecipação de tutela, o MPF, em abril de 2015, apresentou petição simples⁵¹ informando novos fatos ao juízo que, segundo o ministério, justificariam uma nova análise e o deferimento do pedido liminar requerido anteriormente. A petição apresentada trouxe atualizações sobre os processos de reavaliação, esclarecendo que a ANVISA concluiu a análise de dois dos ingredientes ativos em discussão, tendo recomendado o banimento de um e imposto restrições em relação ao outro.

Além disso, o MPF também juntou aos autos notas técnicas da Fiocruz e dados de instituições nacionais e internacionais que corroborariam para a necessidade de banimento dos demais ingredientes ativos em julgamento. A partir dos novos elementos apresentados, o Ministério Público reiterou o pedido de antecipação de tutela.

Diante da manifestação do Ministério Público, a juíza Federal Substituta da 7ª Vara Federal, Luciana Raquel Tolentino de Moura, analisou os autos e proferiu decisão na data de 22 de junho de 2015, na qual concedeu parcialmente a antecipação dos efeitos da tutela exclusivamente para determinar que a ANVISA concluísse os processos de reavaliação no prazo máximo de 90 dias.

Na decisão, a magistrada destacou que, desde o início da ação civil pública, já haviam se passado 14 (quatorze) meses sem a ANVISA concluir os processos de reavaliação⁵². Além disso, a juíza considerou as notas técnicas da Fiocruz juntadas aos autos e entendeu pela urgência na finalização dos processos de reavaliação em razão das recomendações de banimentos das substâncias.

Entretanto, apesar de ressaltar as recomendações de banimento das notas técnicas, a magistrada esclareceu que ainda seria prematuro determinar a interrupção dos procedimentos de concessão de registro de novos produtos, tendo em vista a ausência de certeza técnico-científica – que decorre dos processos de reavaliação em andamento – e os possíveis impactos da medida para a agricultura do país.

⁵¹ BRASIL. 7ª Vara Federal da Seção Judiciária da Justiça Federal do Distrito Federal. Ação Civil Pública nº 0021371-49.2014.4.01.3400. Petição incidental, Ministério Público Federal, 16 de abril de 2015.

⁵² BRASIL. 7ª Vara Federal da Seção Judiciária da Justiça Federal do Distrito Federal. Ação Civil Pública nº 0021371-49.2014.4.01.3400. Decisão interlocutória, juízo da 7ª Vara Federal de Brasília, 22 de junho de 2015, pág. 03.

2.4 Da decisão liminar proferida em 03 de agosto de 2018: suspensão do registro dos agrotóxicos.

Em agosto de 2018, Luciana Raquel Tolentino de Moura, juíza Substituta da 7ª Vara Federal de Brasília, proferiu decisão interlocutória⁵³ ponderando novamente sobre o pedido de tutela provisória apresentado pelo Ministério Público Federal. Após analisar preliminares que culminaram na declaração da perda superveniente de objeto dos pedidos relativos a agrotóxicos que já haviam tido sua reavaliação concluída pela ANVISA⁵⁴, a magistrada adentrou no mérito do pedido liminar e proferiu decisão favorável ao órgão ministerial.

De início, a juíza introduziu a legislação aplicável à regulação de agrotóxicos no Brasil, destacando que estas substâncias comportam risco à vida e à saúde humana e, por isso, são avaliados detalhadamente quanto aos critérios toxicológico, ambiental e de eficácia agrônômica para obtenção do registro. Além disso, a decisão apontou a existência de vedações de registro para agrotóxicos que possuíssem determinadas características e efeitos identificados no artigo 3º, § 6º, da Lei nº 7.802/1989.

A magistrada esclareceu na decisão⁵⁵ que, apesar de o registro de substância agrotóxica possuir prazo de validade indeterminado, haveria a previsão legal do procedimento de reavaliação toxicológica para oportunidades em que o conhecimento técnico científico apresentasse novas conclusões e estudos que acarretassem na reconsideração do parecer toxicológico emitido no momento da concessão do registro. No caso concreto a peça decisória relata que a ANVISA, por meio da Resolução de Diretoria Colegiada nº 10/2008, teria constatado indícios de ofensividade em alguns compostos químicos e instaurado comissão para realizar a reavaliação toxicológica destas substâncias.

⁵³ BRASIL. 7ª Vara Federal da Seção Judiciária da Justiça Federal do Distrito Federal. Ação Civil Pública nº 0021371-49.2014.4.01.3400. Decisão interlocutória, juízo da 7ª Vara Federal de Brasília, 03 de agosto de 2018.

⁵⁴ “*Desse modo, reconheço a perda superveniente do objeto em relação à reavaliação das substâncias lactofem, paraquate e carbofurano*” (BRASIL. 7ª Vara Federal da Seção Judiciária da Justiça Federal do Distrito Federal. Ação Civil Pública nº 0021371-49.2014.4.01.3400. Decisão interlocutória, juízo da 7ª Vara Federal de Brasília, 03 de agosto de 2018, pág. 07).

⁵⁵ BRASIL. 7ª Vara Federal da Seção Judiciária da Justiça Federal do Distrito Federal. Ação Civil Pública nº 0021371-49.2014.4.01.3400. Decisão interlocutória, juízo da 7ª Vara Federal de Brasília, 03 de agosto de 2018, pág. 14.

Seguindo na decisão, a juíza discorreu sobre a toxicidade específica de cada uma das três substâncias que ainda se encontravam em julgamento: *abamectina*, *glifosato* e *tiram*⁵⁶. Para analisar o aspecto toxicológico de cada um dos agrotóxicos, a Magistrada socorreu-se de documentos técnicos juntados aos autos, quais sejam: a resolução da diretoria colegiada da ANVISA, notas técnicas da ANVISA e da Fundação Oswaldo Cruz, artigos científicos e estudos de sociedades e instituições civis, manifestações de agências e organizações internacionais, informações prestadas por instituições de ensino, dentre outros.

Após pronunciar-se sobre cada uma das três substâncias, a juíza conclui que “não há dúvidas de está (sic) mais que suficiente demonstrada a toxicidade dos produtos *abamectina*, *glifosato* e *tiram* para saúde humana, enquadrando-se no disposto no art. 3º, § 6º, da Lei n.º 7.802/1989, a qual determina a proibição de registro.”⁵⁷

Ao atestar a toxicidade e os efeitos adversos dos agrotóxicos, a juíza entendeu ser aplicável ao caso o princípio da precaução. Especificamente, a magistrada reproduz o entendimento proferido no julgamento do Recurso Especial nº 1.060.753/SP do Superior Tribunal de Justiça⁵⁸, e decide pela inversão do ônus da prova afirmando que não haveria nos autos provas veementes de que as substâncias agrotóxicas não causariam danos à saúde pública e ao ambiente.

No argumento seguinte, a magistrada invoca o artigo 170 da Constituição da República para ressaltar a preponderância da saúde pública sobre os interesses comerciais das produções de agrotóxicos e das produções agrícolas. A juíza reconhece a importância do setor agrícola para o país, mas reafirma que “não se pode

⁵⁶ BRASIL. 7ª Vara Federal da Seção Judiciária da Justiça Federal do Distrito Federal. Ação Civil Pública nº 0021371-49.2014.4.01.3400. Decisão interlocutória, juízo da 7ª Vara Federal de Brasília, 03 de agosto de 2018, pág. 15.

⁵⁷ BRASIL. 7ª Vara Federal da Seção Judiciária da Justiça Federal do Distrito Federal. Ação Civil Pública nº 0021371-49.2014.4.01.3400. Decisão interlocutória, juízo da 7ª Vara Federal de Brasília, 03 de agosto de 2018, pág. 22.

⁵⁸ “(...) o Superior Tribunal de Justiça consignou que “o princípio da precaução pressupõe a inversão do ônus probatório, competindo a quem supostamente promoveu o dano ambiental comprovar que não o causou ou que a substância lançada ao meio ambiente não lhe é potencialmente lesiva” (BRASIL. 7ª Vara Federal da Seção Judiciária da Justiça Federal do Distrito Federal. Ação Civil Pública nº 0021371-49.2014.4.01.3400. Decisão interlocutória, juízo da 7ª Vara Federal de Brasília, 03 de agosto de 2018, pág. 22).

permitir que se coloque a vida e a saúde em risco para manter-se a produtividade, sendo necessário o emprego de meios diversos para tal fim”⁵⁹.

Já na parte final da decisão, são destacadas a demora excessiva da ANVISA na conclusão dos processos de reavaliação e também as reiteradas prorrogações das previsões de conclusão, o que, segundo a magistrada, caracterizaria abuso de direito e violaria o princípio da proibição da proteção deficiente, que impõe ao Estado o dever de agir e adotar as medidas mínimas necessárias para proteger o bem jurídico fundamental em pauta.

Dessa forma, a juíza Luciana Raquel Tolentino de Moura, substituta da 7ª Vara Federal, concedeu a antecipação de tutela em favor do Ministério Público Federal para que a União, por meio do MAPA, não concedesse novos registros de produtos que contenham como ingredientes ativos as substâncias *abamectina*, *glifosato* e *tiram*, bem como suspendesse o registro de todos os produtos que utilizam estas substâncias até que a ANVISA concluísse os procedimentos de reavaliação.

Em relação à ANVISA, a magistrada determinou o prazo de quase cinco meses para que a agência concluísse as reavaliações, sob pena de multa diária e de responsabilização do servidor público responsável pelo andamento dos procedimentos.

A presente decisão repercutiu nos autos do processo com sucessivas manifestações e recursos pelas partes interessadas. Isso porque os efeitos da decisão afetavam produtores, indústrias e consumidores do Brasil inteiro que dependiam dos insumos agrícolas produzidos com a utilização dos agrotóxicos suspensos. Os argumentos favoráveis e contrários à decisão da juíza levantaram a necessidade de um debate específico sobre os limites da atuação do Poder Judiciário quando se depara com demandas que têm por objeto os processos de reavaliação da ANVISA.

⁵⁹ BRASIL. 7ª Vara Federal da Seção Judiciária da Justiça Federal do Distrito Federal. Ação Civil Pública nº 0021371-49.2014.4.01.3400. Decisão interlocutória, juízo da 7ª Vara Federal de Brasília, 03 de agosto de 2018, pág. 23.

CAPÍTULO 3

PONTO CONTROVERSO DA DECISÃO QUE SUSPENDEU O REGISTRO DE AGROTÓXICOS: LIMITES DA COMPETÊNCIA TÉCNICA DO PODER JUDICIÁRIO PARA ATUAR EM DEMANDAS SOBRE REAVALIAÇÃO DE AGROTÓXICOS.

A ação civil pública nº 0021371-49.2014.4.01.3400 culminou na decisão proferida em 03 de agosto de 2018 que suspendeu o registro dos agrotóxicos. O presente capítulo irá analisar o principal ponto controverso da decisão, relacionado à conclusão da juíza sobre a nocividade toxicológica dos agrotóxicos.

Na primeira parte será abordada aplicação inadequada do princípio da precaução pela magistrada, que não utilizou nenhum critério objetivo para justificar a aplicação. Já na parte seguinte será detalhado o debate sobre a limitação técnica do poder judiciário para decidir sobre aspectos técnicos dos agrotóxicos. Pretende-se, ao final do capítulo, compreender se houve, de fato, uma extrapolação dos limites de atuação do poder judiciário em relação à competência técnica e legal da ANVISA.

3.1 Da inadequada aplicação do princípio da precaução: necessidade de estabelecimento de critérios ou parâmetros técnicos.

A aplicação do princípio da precaução se tornou um desafio para os operadores do direito no Brasil. Pesquisas realizadas junto aos tribunais brasileiros apontam que o princípio da precaução tem sido utilizado de forma não técnica, quase ideológica, sem critérios claros e definidos que justifiquem sua aplicação⁶⁰.

Por critérios claros, é preciso compreender que estes se dão a partir de uma construção hermenêutica, uma vez se tratar de um princípio. Todavia, do ponto de vista normativo, duas questões preponderantes são bases concretas para a sua aplicação: incerteza científica e grave risco de dano (conforme o princípio 15, da Rio 92⁶¹). Com essas duas bases, o princípio da precaução pode fundamentar

⁶⁰ FERREIRA, 2019, pág. 56.

⁶¹ Conforme a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio-92), Princípio 15: “Com a finalidade de proteger o meio ambiente, os Estados deverão aplicar amplamente o critério de precaução conforme suas capacidades. Quando houver perigo de dano grave ou irreversível, a falta de certeza científica absoluta não deverá ser utilizada como razão para que seja adiada a adoção de medidas eficazes em função dos custos para impedir a degradação ambiental”.

instrumentos de prevenção, mas também de reparação no Direito ambiental. Em sua face preventiva, uma ação com base no princípio da precaução atua com cautela: estuda o risco de dano, aponta as principais possibilidades de consequências para uma tomada de decisão; nesse sentido, é o fundamento para instrumentos como o estudo de impacto e outras análises de risco no curso de um licenciamento, por exemplo.

Na conexão entre o princípio da precaução e a reparação de dano, ou ainda considerando a atuação do judiciário de forma mais ampla, o princípio da precaução ainda tem relação direta com a orientação da ação humana para as situações nas quais se desconhece a extensão do impacto, dano ou risco de dano ambiental⁶². Essa situação, ao se considerar os instrumentos disponíveis no curso de um processo, deveria chamar a atenção para todo instrumento que possa prover maiores informações sobre determinado impacto, dano ou risco de dano ambiental, sobretudo técnicas, a fim de auxiliar o juiz na tomada de decisão. Nesse sentido, o princípio da precaução deveria ter direta relação com a solicitação e inclusão de estudos, perícias, pareceres técnicos, entre outros, para se colocar em evidência o que se conhece até aquele momento sobre determinado impacto, dano ou risco de dano ambiental.

No entanto, esse não foi o raciocínio aplicável no caso ora em análise. A ausência de critérios foi o padrão que acabou sendo reproduzido na decisão proferida pela juíza da 7ª Vara Federal de Brasília quando deferiu o pedido liminar de suspensão dos registros dos agrotóxicos. A necessidade de critérios claros para a aplicação do princípio da precaução termina por reafirmar o debate sobre os limites da competência técnica do poder judiciário para analisar os efeitos toxicológicos dos agrotóxicos.

Desde a peça inicial o Ministério Público Federal reclamou a aplicação do princípio da precaução e o utilizou como argumento para formular o seu pedido de antecipação de tutela. Em sua petição o MPF afirma que a falta de certeza científica não poderia ser utilizada como razão para o adiamento de medidas eficazes para proteção da saúde humana e do meio ambiente, de modo que “devem ser aplicadas,

⁶² Sobre o princípio da precaução no judiciário: OLIVEIRA, Carina Costa de.; MORAES, Gabriela G. B. Lima; FERREIRA, Fabrício Ramos. A interpretação do princípio da precaução pelos Tribunais: análise nacional, comparada e internacional. Campinas, SP: Editora Pontes, 2019.

pelo Estado, de acordo com as suas capacidades, medidas preventivas onde existam ameaças de riscos sérios ou irreversíveis”⁶³.

Nesse sentido, o MPF apontou⁶⁴ que os riscos à saúde humana e ao meio ambiente já haviam sido evidenciados pela própria ANVISA na RDC nº 10/2008, e que isso seria suficiente para caracterizar a aplicação do princípio da precaução, especialmente em razão da inércia da ANVISA em proceder às reavaliações.

Fato é que, ao decidir sobre o deferimento do pedido liminar, a juíza da 7ª Vara Federal de Brasília não se preocupou em apresentar os critérios ou parâmetros que justificassem a aplicação do princípio da precaução na decisão de agosto de 2018. Em apenas um parágrafo a juíza afirma que

não se pode desconsiderar a incidência das normas típicas da proteção ambiental neste caso, especialmente do Princípio da Precaução. Por meio dele, nos termos da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, “quando houver ameaça de danos graves ou irreversíveis, a ausência de certeza científica absoluta não será utilizada como razão para o adiamento de medidas economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental”.⁶⁵

Além disso, como consequência da aplicação do princípio da precaução, a magistrada inverteu o ônus da prova, afirmando que “*não há provas veementes de que os ingredientes ativos não causam danos à saúde pública e ao ambiente*”⁶².

Conforme leciona Fabrício Ramos Ferreira, a utilização do princípio da precaução de forma não-técnica, sem o mínimo de consideração acerca dos possíveis riscos e danos que está se tentando evitar, pode gerar decisões arbitrárias, transformando-o em instrumento de congelamento da atividade econômica e da pesquisa científica⁶⁶.

Por isso, ainda que haja indefinição da jurisprudência sobre os critérios objetivos para a aplicação do princípio da precaução⁶⁷, é importante que ele seja

⁶³ BRASIL. 7ª Vara Federal da Seção Judiciária da Justiça Federal do Distrito Federal. Ação Civil Pública nº 0021371-49.2014.4.01.3400. Petição Inicial, Ministério Público Federal, 24 de março de 2014, pág. 17-18.

⁶⁴ BRASIL. 7ª Vara Federal da Seção Judiciária da Justiça Federal do Distrito Federal. Ação Civil Pública nº 0021371-49.2014.4.01.3400. Petição Inicial, Ministério Público Federal, 24 de março de 2014, pág. 20.

⁶⁵ BRASIL. 7ª Vara Federal da Seção Judiciária da Justiça Federal do Distrito Federal. Ação Civil Pública nº 0021371-49.2014.4.01.3400. Decisão interlocutória, juízo da 7ª Vara Federal de Brasília, 03 de agosto de 2018, pág. 23.

⁶⁶ FERREIRA, 2019, pág. 54.

⁶⁷ OLIVEIRA et al. 2019, pág. 28.

utilizado de modo técnico, para que exista segurança jurídica⁶⁸ e também seja possibilitado o contraditório às partes.

Vale ressaltar que, a própria União Federal já havia enfrentado a aplicação do princípio da precaução ao caso concreto, argumentando que não haveria incerteza científica sobre os produtos agrotóxicos em discussão, visto que todos já haviam passado pelo processo de registro e foram caracterizados, pelos órgãos regulatórios, como aptos para utilização no mercado nacional.

Dessa forma, para aplicar o princípio da precaução ao caso concreto, a magistrada precisaria decidir sobre a existência ou não de incerteza científica em relação aos agrotóxicos, bem como avaliar a plausibilidade dos danos alegados pelo Ministério Público. Esse tipo de decisão passaria pela análise dos aspectos toxicológicos e ambientais dos agrotóxicos, análise que demanda um conhecimento técnico-científico altamente especializado, cuja competência legal é exclusiva dos órgãos responsáveis pelo registro.

Portanto, até a mesma a aplicação do princípio da precaução deveria ter sido precedida de uma análise dos efeitos dos agrotóxicos feita por um especialista no assunto. O fato de a magistrada ter interpretado a documentação técnica juntada aos autos e obtido conclusões próprias sobre uma questão de alta complexidade como essa, aponta a necessidade do debate sobre os limites técnicos do poder judiciário neste tipo de demanda.

3.2 Da limitação técnica do juízo para analisar os aspectos técnico-científicos dos agrotóxicos.

O principal argumento que sustenta o deferimento da liminar e a suspensão dos registros dos agrotóxicos pela juíza da 7ª Vara Federal de Brasília é a conclusão de que estaria demonstrada a toxicidade das substâncias *abamectina*, *glifosato* e *tiram*, bem como o respectivo enquadramento nas características proibitivas previstas no artigo 3º, § 6º, da Lei nº 7.802/1989. Para chegar a essa conclusão, a magistrada compilou trechos da documentação técnica juntada aos autos que explicariam o seu entendimento acerca do caráter indevidamente tóxico e nocivo de cada uma das substâncias analisadas.

⁶⁸ OLIVEIRA et al. 2019, pág. 29.

Vale ressaltar que alguns dos principais documentos citados pela juíza na decisão são notas técnicas e dossiês de instituições idôneas e de reconhecido caráter técnico. Inclusive, em relação à *abamectina* e ao *tiram*, a magistrada considerou as Nota Técnicas da Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ), que também são utilizadas pela ANVISA no processo de reavaliação toxicológica. Ou seja, de fato os subsídios apresentados pela magistrada para dar suporte à sua posição possuem credibilidade técnico-científica.

Entretanto, a conclusão alcançada pela Magistrada na decisão de 30 de agosto de 2018 contrasta com o entendimento manifestado nas decisões proferidas anteriormente nos autos. Enquanto nesta última decisão a magistrada optou por construir uma opinião técnica em relação a cada um dos agrotóxicos com base na documentação juntada aos autos, nas decisões anteriores entendeu-se que era indevido adentrar no mérito técnico-científico relacionado às características e efeitos dos agrotóxicos.

Na decisão proferida em 23 de abril de 2014, por exemplo, o Juiz Federal José Márcio da Silveira e Silva, que atuava em auxílio da 7ª Vara Federal, entendeu que “*A determinação de suspensão dos registros pela Anvisa requer estudo aprofundado, de ordem técnico-científica, a qual não pode ser abreviada por decisão em âmbito antecipatório*”⁶⁹. Também nesta decisão o Juiz destacou que a ANVISA havia já havia se manifestado no sentido de que o processo de reavaliação demandaria longo prazo de análise em razão de todas as cautelas necessárias para garantir a saúde pública.

Entendimento semelhante foi apresentado na decisão de 22 de junho de 2015 em que a própria juíza Luciana Raquel Tolentino de Moura, que também proferiu a decisão de agosto de 2018, afirmou que:

no que se refere à interrupção de concessão de novos registros de produtos que contenham tais ingredientes, entendo que ainda seria prematura determiná-la, devido à ausência efetiva de certeza técnico-científica, decorrente das reavaliações ainda não finalizadas e do impacto considerável para a agricultura do país.⁷⁰

⁶⁹ BRASIL. 7ª Vara Federal da Seção Judiciária da Justiça Federal do Distrito Federal. Ação Civil Pública nº 0021371-49.2014.4.01.3400. Decisão interlocutória, juízo da 7ª Vara Federal de Brasília, 23 de abril de 2014, pág. 2.

⁷⁰ BRASIL. 7ª Vara Federal da Seção Judiciária da Justiça Federal do Distrito Federal. Ação Civil Pública nº 0021371-49.2014.4.01.3400. Decisão interlocutória, juízo da 7ª Vara Federal de Brasília, 22 de junho de 2015, pág. 3.

Ambas as decisões de 2014 e 2015 reconheceram, portanto, a existência de um quadro de incerteza científica em relação aos aspectos técnicos dos agrotóxicos.

Destaca-se que entre a decisão proferida em junho de 2015 e a decisão proferida em agosto de 2018 não houve a juntada de nenhum novo documento técnico pelo Ministério Público Federal que pudesse alterar o nível de certeza técnico-científica em relação aos efeitos causados pelos ingredientes agrotóxicos analisados, toda a documentação invocada pela Magistrada na decisão de agosto de 2018 já estava nos autos no momento da decisão de junho de 2015.

Ou seja, o mesmo quadro de incerteza técnico-científica que se apresentava nos autos no momento da decisão proferida em 2015 era reproduzido no momento da decisão proferida em 2018. Trata-se, portanto, de uma alteração de entendimento da magistrada que a permitiu analisar e interpretar a documentação técnica acostada aos autos.

Fato é que, após a decisão de 2018 que suspendeu o uso dos agrotóxicos, o Sindicato Nacional da Indústria de Produtos para Defesa Vegetal – SINDIVEG – protocolou petição com pedido de reconsideração destacando diversos trechos de manifestações da ANVISA nas quais o órgão regulador reconhece que até aquele momento não havia dados e evidências suficientes para se comprovar que os agrotóxicos em reavaliação se enquadrariam nas características proibitivas de registro.

Aliás, um dos argumentos do sindicato é de que a própria ANVISA explicou que as notas técnicas elaboradas pela FIOCRUZ – e utilizadas pela magistrada para subsidiar sua decisão – precisavam ser revisadas nos processos de reavaliação, de modo que as conclusões técnicas poderiam ser confirmadas ou rejeitadas pelo órgão regulador.

A existência de manifestações da ANVISA contrárias às conclusões de nocividade obtidas pela interpretação do juízo foi o principal argumento utilizado pelo sindicato para afirmar que haveria um desvio de competência na decisão contestada. O SINDIVEG ressaltou que faltaria ao Poder Judiciário competência legal e técnica para dirimir sobre toxicidade de produtos agrotóxicos:

Nesse contexto, não cabe ao Judiciário, como se órgão regulador fosse, definir tecnicamente acerca da toxicidade ou não de produtos, para fins de seu enquadramento nos critérios proibitivos de registro.⁷¹

Ora, os autos da ação civil pública possuem mais de cinco mil páginas, sendo a maior parte delas documentos técnicos (pareceres, estudos, monografias, pesquisas, artigos, etc..) juntados tanto pela parte autora quanto pela parte ré e seus assistentes. Logo, a interpretação de toda essa documentação passaria pela realização de um juízo de valor de caráter eminentemente técnico, no qual se requer do julgador privilegiar a conclusão de determinado estudo em detrimento de outro que possua conclusão diversa.

O agravo de instrumento interposto pelo SINDIVEG perante o Tribunal Regional Federal da 1ª Região destacou justamente a limitação técnica do juízo para analisar e valorar a documentação apresentada:

O Poder Judiciário não possui competência (reitera-se que não houve produção de prova pericial), nem conhecimento técnico para atestar a idoneidade de um estudo em detrimento de outro. Nesse sentido, há nos autos, em contraponto às notas técnicas e manifestações consideradas pelo juízo a *quo*, diversos outros estudos e Notas Técnicas que dão conta da regularidade dos produtos.

Vale repetir, é exclusivamente da ANVISA o papel de separar o joio do trigo, cabendo a ela avaliar tecnicamente, com base no peso de cada evidência apontada, todos os estudos aportados no processo de reavaliação e considerar tão somente aqueles que primam pela qualidade técnica necessária para uma segura decisão regulatória. É a ANVISA o órgão competente para avaliar toxicologicamente os defensivos agrícolas.⁷²

A própria ANVISA afirmou ser comum a existência de estudos e resultados divergentes sobre determinado agrotóxico, até mesmo ao ponto de gerar decisões internacionais conflitantes sobre os produtos, de modo que caberia somente a ela, na condição de órgão regulador competente, elaborar suas próprias conclusões sopesando o peso das evidências qualitativas e quantitativas. Na Nota Técnica nº 13/2018⁴, a agência sanitária reconhece falhas na interpretação utilizada na decisão proferida pela juíza da 7ª Vara Federal:

Por isso, quando a decisão em questão cita na página 2/26 que “*O Ministério Público Federal colacionou artigos científicos que confirmariam as*

⁷¹ BRASIL. 7ª Vara Federal da Seção Judiciária da Justiça Federal do Distrito Federal. Ação Civil Pública nº 0021371-49.2014.4.01.3400. Petição incidental com pedido de reconsideração, SINDIVEG, 27 de agosto de 2018, pág. 21.

⁷²BRASIL. 7ª Vara Federal da Seção Judiciária da Justiça Federal do Distrito Federal. Ação Civil Pública nº 0021371-49.2014.4.01.3400. Agravo de Instrumento juntado no processo de 1ª instância, SINDIVEG, 31 de agosto de 2018, pág. 29.

características teratogênicas, carcinogênicas, e/ou mutagênicas dos ingredientes ativos objurgados (fls. 651/1.023 e 1.026/1.260)”, cabe esclarecer que artigos científicos não devem ser avaliados de forma isolada nem embasar conclusões sem a consideração dos critérios de avaliação e classificação de agrotóxicos vigentes no Brasil e internacionalmente aceitos pelas autoridades regulatórias mundiais. Um artigo científico, ou um conjunto deles, não é sinônimo de uma verdade absoluta. Juntamente com artigos científicos que “*confirmam característica teratogênica*”, pode haver outros, talvez em igual número, confirmando a ausência de características teratogênicas. Essas divergências se dão por diversos motivos, em especial por diferenças metodológicas, e **cabe aos técnicos altamente especializados da Anvisa, com isenção de valores pré-concebidos, aplicando as boas técnicas regulatórias, o conhecimento científico atual e o princípio da defesa da saúde da população, avaliar os estudos e considerar a qualidade das evidências disponíveis para emitir seu parecer.**⁷³ (grifo meu)

Percebe-se que o posicionamento da ANVISA vai ao encontro dos argumentos do SINDIVEG em relação a falta de conhecimento especializado da magistrada para adotar conclusões próprias sobre os produtos em julgamento. A partir das manifestações do SINDIVEG e da ANVISA, depreende-se que a questão mais controvertida da decisão que suspendeu o registro dos agrotóxicos está justamente em entender se a juíza da 7ª Vara teria extrapolado ou não a competência técnica quanto a análise dos efeitos nocivos das substâncias *abamectina*, *glifosato*, e *tiram*.

Em outra ação civil pública muito semelhante, o Ministério Público Federal demandou a suspensão do registro do agrotóxico *2,4-D* por considerá-lo indevidamente tóxico e nocivo para a saúde humana e o meio ambiente. O procedimento adotado pelo MPF para instruir a ação do *2,4-D* foi análogo ao utilizado para instruir a ação civil pública sobre o *glifosato*, *tiram* e *abamectina*: primeiro o órgão ministerial abriu inquérito civil, em seguida realizou consulta pública e por fim ingressou com a ação civil pública juntando aos autos extensa documentação acerca dos efeitos das substâncias. Inclusive, ambas as ações foram protocoladas simultaneamente e distribuídas com números sequenciais para juízos distintos⁷⁴.

No processo sobre a substância *2,4-D*, o juízo da 14ª Vara Federal, para o qual a ação foi distribuída, também foi provocado a manifestar-se sobre o pedido liminar de suspensão de registro. Ocorre que, ao contrário da magistrada da 7ª Vara Federal,

⁷³ BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. Gabinete da Presidência. Suspensão de Liminar nº 1024317-50.2018.4.01.0000. Nota Técnica nº 13/2018/SEI/GEMAR/GGTOX/DIARE/ANVISA, juntada com a petição inicial da Suspensão de Liminar, União Federal, pág. 3.

⁷⁴ A Ação Civil Pública nº 0021371-49.2014.4.01.3400, referente aos agrotóxicos constantes na RDC ANVISA nº 10/2008, foi distribuída para a 7ª Vara Federal de Brasília/DF. Já a Ação Civil Pública nº 0021372-34.2014.4.01.3400, referente ao agrotóxico 2,4-D, foi distribuída para a 14ª Vara Federal de Brasília/DF.

aquele juízo entendeu que a documentação apresentada nos autos não era conclusiva, especialmente em razão das opiniões técnicas divergentes entre os que rejeitam e os que apoiam o uso do agrotóxico:

16.- Pois bem. Foi nesse ambiente, de absoluto dissenso, que se gestou a pretensão de se proibir, ainda que sob condição (reavaliação pela ANVISA), a utilização do 2,4-D e das sementes geneticamente modificadas resistentes a ele.

17.- Isso não tem sentido, porque nada, absolutamente nada, é conclusivo. Desses debates participaram pessoas de mais variados interesses, de produtor agrícola a produtor de sementes transgênicas; de técnicos do Estado a pesquisadores e professores universitários; de médicos toxicologistas a biólogos. Enfim, uma plêiade de pessoas expressivamente interessadas na manutenção ou erradicação do uso do herbicida e das sementes transgênicas. E mesmo havendo dissenso, o Ministério Público Federal resolveu promover esta ação, cerrando fileiras com corrente contrária ao uso do herbicida e de sementes transgênicas.

18.- Não há, porém, base científica na pretensão, que se arrima nas opiniões e conhecimentos técnicos dos que contra-indicam o 2,4-D, mas sem considerar as opiniões e conhecimentos técnicos dos que são favoráveis ao seu uso.⁷⁵

Esta multiplicidade de opiniões estabeleceu, no entendimento do Juiz Jamil Rosa de Jesus Oliveira, um quadro de incerteza científica que não justificou a suspensão do registro e da comercialização do agrotóxico 2,4-D, ainda mais *“depois de tantas décadas de uso e com potenciais resultados deletérios ainda pouco conhecidos e sobre os quais não há consenso técnico algum”*⁷⁶.

Confrontando-se esta decisão da 14ª Vara Federal e a decisão da 7ª Vara Federal que suspendeu os agrotóxicos, verifica-se uma diferença na abordagem que cada julgador teve em relação a documentação técnica apresentada pelas partes no processo.

Ambos os autos analisados alcançam a marca de 4 mil páginas e estão recheados com dezenas de opiniões e pareceres técnicos acerca dos agrotóxicos contestados. A decisão indeferitória da 14ª Vara Federal posicionou-se de forma passiva, reconhecendo que a miríade de informações gerava um quadro incertezas técnicas que não lhe caberia solucionar, devendo-se privilegiar a decisão administrativa da ANVISA. Já a decisão deferitória da 7ª Vara Federal adotou uma

⁷⁵ BRASIL. 14ª Vara Federal da Seção Judiciária da Justiça Federal do Distrito Federal. Ação Civil Pública nº 0021372-34.2014.4.01.3400. Decisão interlocutória, juízo da 14ª Vara Federal de Brasília, 04 de abril de 2014, pág. 8.

⁷⁶ BRASIL. 14ª Vara Federal da Seção Judiciária da Justiça Federal do Distrito Federal. Ação Civil Pública nº 0021372-34.2014.4.01.3400. Decisão interlocutória, juízo da 14ª Vara Federal de Brasília, 04 de abril de 2014, pág. 10.

postura ativa diante da documentação técnica, destacando as manifestações que entendeu ser mais relevantes para a discussão e que apontam características nocivas dos agrotóxicos.

Ainda que se considere que a diferença de abordagem possa advir das especificidades fáticas de cada processo, visto que tratam de diferentes agrotóxicos, a verdade é que ambos os casos possuem um elemento em comum que influencia diretamente a decisão em sede de antecipação de tutela: tanto o agrotóxico *2,4-D*, quanto os agrotóxicos *abamectina*, *glifosato* e *tiram*, possuíam certificado de registro regular no momento das decisões e eram comercializados em solo brasileiro há décadas. Ou seja, os agrotóxicos já haviam passado pelo crivo e pela análise criteriosa da ANVISA, do IBAMA e do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento durante o processo de registro.

Vale lembrar que o artigo 3º, § 6º, da Lei n.º 7.802/1989 veda o registro de agrotóxicos que possuam características nocivas para o ser humano e o meio ambiente. Sendo assim, em ambos os casos que tramitaram na 7ª e na 14ª Vara Federal, advogava em favor dos agrotóxicos o fato de possuírem o Certificado de Registro de Agrotóxicos que lhes conferia uma presunção de segurança ambiental e toxicológica em razão do ato administrativo legal e legítimo que permitiu sua comercialização em território brasileiro.

Este fato foi ressaltado pelo juízo da 14ª Vara Federal, quando, em sede de embargos de declaração, o Ministério Público contestou a não-aplicação do princípio da precaução diante do cenário de incerteza científica que havia sido identificado na decisão embargada:

“Nada a prover quanto aos declaratórios do Ministério Público Federal, até porque a incerteza científica a que me referi na decisão inicial seria para suspensão dos registros, e não para sua manutenção, pois “não se justifica suspender os registros atualmente em vigor, nem de proibir sua comercialização, não depois de tantas décadas de uso e com potenciais resultados deletérios ainda pouco conhecidos e sobre os quais não há consenso técnico algum”.

(...) 3.- Em verdade, os “**estudos**” e “**opiniões**” trazidos pelo Ministério Público Federal são cientificamente inseguros para tão drástica medida de suspensão dos registros. Por isso conclui “como temerária a suspensão em antecipação de tutela, dos registros deferidos pelos órgãos e entidades competentes na área de produtos agrotóxicos, sem estudos técnicos conclusivos, o que já está sendo empreendido, no que concerne ao 2,4-D, pela agência especializada, a título de reavaliação.” Por essa razão, **não há invocar o princípio da precaução**, que se aplica para defesa, não de uma tese, mas de toda a sociedade.

5.- (sic) Os fundamentos do pedido se apresentaram desacompanhados de certeza científica para a antecipação de tutela almejada; **os agrotóxicos registrados presumem-se legitimamente aprovados**, até prova em contrário, que não está suficientemente apontada na petição inicial.” (grifos no original).⁷⁷

A verdade é que o contexto fático encontrado pelo magistrado da 14ª Vara Federal nos autos da ação civil pública sobre o 2,4-D era muito semelhante ao que se apresentava à juíza da 7ª Vara Federal no momento de sua decisão. Nos dois casos os agrotóxicos contestados possuíam certificado de registro regular. Além disso, nos dois processos as substâncias eram comercialização e utilizadas no Brasil há mais de uma década. Por último, em ambos os autos era possível encontrar dezenas de estudos, pareceres e opiniões técnicas juntadas tanto pela parte autora quanto pela parte ré e que apresentavam conclusões dissidentes entre si sobre os efeitos nocivos dos agrotóxicos.

Se por um lado o magistrado da 14ª Vara Federal entendeu por privilegiar a presunção de segurança advindo do certificado de registro. Por outro, a juíza da 7ª Vara Federal privilegiou a sua própria interpretação da documentação dos autos e concluiu que estava comprovado um nível de toxicidade e nocividade proibido pela legislação em vigor.

Conforme já demonstrado no segundo capítulo deste trabalho, os procedimentos de avaliação e reavaliação toxicológica são procedimentos complexos – e normalmente demorados – pelo fato de envolverem a análise técnico-científica de dezenas de estudos e experimentos acerca das substâncias envolvidas. No procedimento de reavaliação a complexidade é ainda mais evidente em razão de uma maior participação dos interessados, o que acaba por aumentar também a quantidade de elementos disponíveis para análise.

A competência legal para realização deste tipo de análise é exclusiva da ANVISA, nos termos de sua lei de criação⁷⁸, lei que também lhe possibilita possuir corpo técnico especializado para lidar com este tipo de demanda.

Na Nota Técnica nº 13/2018⁴⁵, cujo trecho já foi reproduzido neste trabalho, a ANVISA descreve algumas características que lhe dão competência técnica para sopesar a qualidade das evidências disponíveis no processo de reavaliação de

⁷⁷ BRASIL. 14ª Vara Federal da Seção Judiciária da Justiça Federal do Distrito Federal. Ação Civil Pública nº 0021372-34.2014.4.01.3400. Decisão interlocutória, juízo da 14ª Vara Federal de Brasília, 14 de abril de 2014.

⁷⁸ Lei nº 9.782/1999 – Lei Nacional de Vigilância Sanitária.

agrotóxicos: (a) possuir técnicos altamente especializados; (b) aplicar as boas técnicas regulatórias e o conhecimento científico atual; e (c) atuar com isenção de valores pré-concebidos e sob a orientação do princípio da defesa da saúde da população.

Ainda que o Poder Judiciário também possa e deva atuar com isenção de valores pré-concebidos e sob a orientação do princípio da defesa da saúde da população, é inegável que lhe faltam os técnicos altamente especializados bem como a capacidade de aplicação das boas técnicas regulatórias e do conhecimento científico atual.

Dessa forma, é possível concluir que, ao suspender o registro dos agrotóxicos que possuíam os ingredientes *abamectina*, *glifosato* e *tiram*, a decisão da juíza da 7ª Vara Federal extrapolou os limites da competência técnica do Poder Judiciário em relação à análise toxicológica das substâncias. Este entendimento é reforçado pelo fato de que a juíza adotou esta medida em sede de antecipação de tutela, utilizando-se de interpretação própria da documentação dos autos e sem contar com o auxílio de uma perícia especializada.

Mesmo a aplicação do princípio da precaução necessitaria de um reconhecimento dos possíveis danos que estão sendo combatidos. E por se tratar de matéria de cunho técnico, a identificação dos riscos e danos passaria pelo suporte do conhecimento específico dos auxiliares da justiça.

Para auxiliar a incerteza científica e a plausibilidade do dano como critérios de aplicação restritiva do princípio, o juiz deverá contar com especialistas, cientistas e peritos. A perícia e os estudos técnicos multidisciplinares ganham um status fundamental para a avaliação do juízo num dado caso concreto, desde que fundamentados, independentes e imparciais, garantindo-se o contraditório de seus resultados.

Não se ignora que, de fato, a inércia da ANVISA ultrapassava os limites da razoabilidade, levando mais de 10 anos para concluir as reavaliações propostas em 2008. Todavia, no momento em que a juíza decide suspender os registros de agrotóxicos, ela acaba por suplantando a competência exclusiva da ANVISA de analisar os impactos deste tipo de produto na saúde humana.

Vale lembrar que as reavaliações sugeridas na RDC ANVISA nº 10/2008 não vinculavam o banimento automático dos produtos ao fim dos procedimentos de reavaliação. Somente após toda a tramitação e análise é que a ANVISA poderia

concluir pela manutenção do produto, por alterações no seu registro ou por seu banimento.

Ao ignorar que os três agrotóxicos possuíam um certificado de registro válido e suplantando a competência exclusiva da ANVISA para reavaliação de agrotóxicos, a magistrada instaurou uma situação de insegurança jurídica que, caso não tivesse sido revisada pelo Tribunal Regional Federal da 1ª Região, poderia ter trazido graves consequências para o setor agropecuário brasileiro.

Inclusive, as três reavaliações já foram concluídas pela ANVISA e todos os três produtos foram mantidos em comercialização, com restrições sendo incluídas nos registros da *abamectina* e do *tiram*.

Este tipo de cenário demonstra que o Poder Judiciário precisa ter uma posição cautelosa em relação às questões sobre o registro e reavaliação de agrotóxicos. Por se tratar de um sistema regulatório muito específico, deve-se sempre privilegiar a decisão administrativa e os pareceres apresentados pelos órgãos reguladores, os quais possuem a competência legal e técnica para lidar com as especificidades do caso. Isso é ainda mais relevante quando se trata de processos de reavaliação, em que a atuação do poder judiciário deve sempre ter como premissa a presunção de legitimidade e legalidade que o certificado de registro confere aos agrotóxicos registrados.

De todo modo, a existência das posições conflitantes entre a decisão proferida pela juíza da 7ª Vara Federal de Brasília e aquela proferida pelo juiz da 14ª Vara demonstra a necessidade de um maior debate sobre os limites da atuação do Poder Judiciário em relação às decisões relacionadas à agrotóxicos. Até porque, como no caso aqui discutido, as consequências da intervenção do Poder Judiciário podem ser desproporcionais aos riscos que se pretende evitar.

CONCLUSÃO

A importância do sistema brasileiro de controle de agrotóxicos aumenta na mesma medida em que o Brasil bate recordes de produtividade de suas safras. As disposições da Lei nº 7.802/1989 e do Decreto nº 4.074/2002 instituíram o processo de registro e reavaliação de agrotóxicos com as cautelas e complexidades compatíveis com o caráter sensível deste tipo de produto.

A distribuição de competência nos procedimentos de registro e reavaliação foi feita de modo que cada órgão regular fosse responsável por analisar um aspecto do agrotóxico. Conforme já explicado, o MAPA ficou responsável por avaliar a eficiência agrônômica, o IBAMA por analisar os impactos das substâncias no meio ambiente e a ANVISA por investigar os efeitos das substâncias na saúde humana e animal.

Essa distribuição legal de competências também possibilita que cada um desses órgãos possua um corpo técnico especializado para lidar com todas as complexidades das análises feitas nos procedimentos de registro e reavaliação. E não é para menos, as etapas destes procedimentos envolvem a revisão de mais de uma centena de estudos e laudos técnico-científicos de alta complexidade, sobre os quais apenas peritos com conhecimento específico poderiam se manifestar.

Fato é que, ao final do procedimento de registro, caso os agrotóxicos sejam aprovados, é emitido o Certificado de Registro do Agrotóxico, que atesta que aquela substância está enquadrada nos requisitos legais de segurança toxicológica e ambiental. Este ato administrativo, dotado de legitimidade e legalidade, confere aos agrotóxicos registrados uma presunção de segurança que só pode ser revogada por novo ato administrativo – o de reavaliação de agrotóxicos – que deve ser exarado pelos menos órgãos competentes.

Na ação civil pública nº 0021371-49.2014.4.01.3400, o Ministério Público Federal demandou do poder judiciário que suspendesse os agrotóxicos em sede de antecipação de tutela pelo fato de a ANVISA ter apontado a existência de indícios de nocividade naquelas substâncias listadas na RDC nº 10/2008. A decisão proferida em agosto de 2018 pela juíza da 7ª Vara Federal de Brasília afirmou que a nocividade dos agrotóxicos em discussão – *abamectina*, *glifosato* e *tiram* – estava comprovada pela documentação que se apresentava aos autos.

Nesse momento a decisão ignorou não só a presunção de segurança que pairava sobre os agrotóxicos registrados, mas também a competência exclusiva da ANVISA para analisar aspectos toxicológicos dos produtos. Todavia, essa decisão foi importante para instaurar o debate sobre os limites da competência técnica da juíza para adentrar o mérito da nocividade toxicológica das substâncias fitossanitárias.

Mesmo que se considerasse a aplicação do princípio da precaução, o qual autorizaria a adoção de medidas preventivas no caso de incerteza científica, seria indispensável que este fosse aplicado considerando-se critérios e parâmetros técnicos⁷⁹, afim de se promover segurança jurídica. A falta de uma justificativa técnica para a utilização do princípio da precaução na decisão em questão caracteriza o princípio como abusivo e autoritário.

A postura da magistrada em fazer uma análise própria da documentação técnica presente nos autos e destacar trechos isolados dessa documentação para demonstrar a nocividade das substâncias, demonstra que houve, claramente, uma análise de mérito toxicológico em relação aos agrotóxicos.

Apesar disso, é inegável que faltava à juíza o conhecimento técnico altamente especializado e o conhecimento das boas práticas regulatórias para que esse tipo de decisão fosse proferida. Um bom termômetro para esta falta de conhecimento é o fato de que posteriormente todos os três agrotóxicos tiveram seus registros mantidos após as reavaliações, ainda que com restrições.

Dessa forma, é possível concluir que a decisão da proferida em 03 de agosto de 2018 nos autos da ação civil pública nº 0021371-49.2014.4.01.3400 ultrapassou os limites de competência técnica e legal do poder judiciário em relação aos processos de reavaliação de agrotóxicos da ANVISA.

Por outro lado, a decisão liminar proferida pelo juízo da 14ª Vara Federal nos autos da ação civil pública nº 0021372-34.2014.4.01.3400 exemplifica uma postura adequada do magistrado que, diante das incertezas científicas decorrentes da falta de manifestação do órgão competente, privilegiou o certificado de registro vigente e afirmou que “os agrotóxicos registrados presumem-se legitimamente aprovados, até prova em contrário”⁸⁰.

⁷⁹ OLIVEIRA et al. 2019, pág. 29.

⁸⁰ BRASIL. 14ª Vara Federal da Seção Judiciária da Justiça Federal do Distrito Federal. Ação Civil Pública nº 0021372-34.2014.4.01.3400. Decisão interlocutória, juízo da 14ª Vara Federal de Brasília, 14 de abril de 2014.

De todo modo, este tipo de demanda de suspensão do registro de agrotóxicos tem sido cada vez mais comum no poder judiciário, à medida que o Ministério Público Federal se depara com informações que possam indicar uma alteração no status regulatórios dos produtos registrados. A presença dessas duas decisões da 7ª e da 14ª Federal de Brasília, que apresentam posições antagônicas entre si, indica a necessidade de um estudo posterior mais abrangente no qual seriam explorados os critérios utilizados pelo poder judiciário para intervir nos processos de registro e reavaliação de agrotóxicos,

REFERÊNCIAS

BRASIL. 7ª Vara Federal da Seção Judiciária da Justiça Federal do Distrito Federal. **Ação Civil Pública nº 0021371-49.2014.4.01.3400**. Autor: Ministério Público Federal. Réus: Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), União Federal e Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA). Brasília, 24 de março de 2014.

BRASIL. 14ª Vara Federal da Seção Judiciária da Justiça Federal do Distrito Federal. **Ação Civil Pública nº 0021372-34.2014.4.01.3400**. Autor: Ministério Público Federal. Réus: União Federal e Comissão Técnica Nacional de Biossegurança (CTNBio). Brasília, 24 de março de 2014.

BRASIL. Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA). **Relatórios de comercialização de agrotóxicos. Boletim 2019 de produção, importação, exportação e vendas de agrotóxicos no Brasil**. 2020. Disponível em: <<https://www.ibama.gov.br/agrotoxicos/relatorios-de-comercializacao-de-agrotoxicos#>>. Acessado em: 08 de novembro de 2020.

BRASIL. Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA). **Contrarrrazões ao Agravo de Instrumento**, 04 de julho de 2017. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. Agravo de Instrumento n. 0051254-85.2016.4.01.0000. Iharabrás S.A. Indústrias Químicas, Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) e União Federal. Relator: Desembargador Federal Carlos Augusto Pires Brandão. Brasília, 30 de agosto de 2016.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA). **Manual de Procedimentos para Registro de Agrotóxicos**. 2012. Disponível em: <<http://www.agricultura.gov.br/assuntos/insumos-agropecuarios/insumos-agricolas/agrotoxicos/arquivos/manual-de-procedimentos-para-registro-de-agrotoxicos.pdf>>. Acessado em: 29 de março de 2020.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. Gabinete da Presidência. **Suspensão de Liminar nº 1024317-50.2018.4.01.0000**. Requerente: União Federal. Requerido: juízo da 7ª Vara Federal da Seção Judiciária do Distrito Federal. Brasília, 22 de agosto de 2018.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 25ª edição. Rio de Janeiro: Atlas, 2012. 1424 p.

CEPEA, CENTRO DE ESTUDOS AVANÇADOS EM ECONOMIA APLICADA – ESALQ/USP. **Índices de Exportação do Agronegócio: 3º trimestre de 2020**. 2020. Disponível em: <[https://www.cepea.esalq.usp.br/upload/kceditor/files/Cepea_ExportAgro_3_trimestre_2020\(1\).pdf](https://www.cepea.esalq.usp.br/upload/kceditor/files/Cepea_ExportAgro_3_trimestre_2020(1).pdf)>. Acessado em: 08 de novembro de 2020.

CNA, CONFEDERAÇÃO DA AGRICULTURA E PECUÁRIA DO BRASIL. **Panorama do Agro**, junho de 2020. Disponível em: <<https://www.cnabrasil.org.br/cna/panorama-do-agro>>. Acessado em: 02 de novembro de 2020.

DE ANDRADE, Manoel Jorge F. V. **Economia do Meio Ambiente e Regulamentação: Análise da Legislação Brasileira sobre Agrotóxicos**. 1995. 105 f. Dissertação (Mestrado em Economia), Escola de Pós-Graduação em Economia (EPGE), Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro, 1995.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 25ª ed. São Paulo: Atlas, 2012.

DIEZ, Manuel Maria. **Manual de derecho administrativo**. Vol. I. Buenos Aires: Plus Ultra, 1980.

EMBRAPA, Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária. **Visão 2030: o futuro da agricultura brasileira**. Brasília, DF: Embrapa, 2018. 212 p.

FERREIRA, Fabrício Ramos. **A aplicação do princípio da precaução pelo Tribunal Regional Federal da 1ª Região: razões para a necessidade do estabelecimento de critérios para o seu uso pela jurisprudência**. In: OLIVEIRA, Carina Costa de; MORAES, Gabriela Lima; FERREIRA, Fabrício Ramos. A interpretação do princípio da precaução pelos tribunais: análise nacional, comparada e internacional. Campinas, SP: Pontes Editores, 2019. p. 35-61.

�PEA, INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Nota Técnica. O Crescimento do uso de Agrotóxicos: Uma análise descritiva dos resultados do censo agropecuário 2017**. Abril de 2020. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/200429_nt_disoc_n65.pdf>. Acessado em: 08 de novembro de 2020.

LOPES, C. A. **É possível produzir alimentos para o Brasil sem agrotóxicos**. Ciência e Cultura, v. 69, n. 4, p. 52-55. Outubro/Dezembro de 2017. Disponível em: <<http://ainfo.cnptia.embrapa.br/digital/bitstream/item/166662/1/Ciencia-e-Cultura-v-69-n4-2017.-LOPES-E-possivel....pdf>>. Acessado em: 09 de novembro de 2020.

OLIVEIRA, Carina Costa de; MORAES, Gabriela Lima; FERREIRA, Fabrício Ramos. **Artigo Introdutório: os limites da interpretação do princípio da precaução no Brasil e as contribuições do direito comparado e do direito internacional para a tecnicidade na implementação do princípio.** *In*: OLIVEIRA, Carina Costa de; MORAES, Gabriela Lima; FERREIRA, Fabrício Ramos. A interpretação do princípio da precaução pelos tribunais: análise nacional, comparada e internacional. Campinas, SP: Pontes Editores, 2019. p. 15-35.

SINDIVEG, SINDICATO NACIONAL DA INDÚSTRIA DE PRODUTOS PARA DEFESA VEGETAL. **O que você precisa saber sobre defensivos agrícolas**, agosto de 2020.

TINANO, Marcelo Maciel. **Controle externo e autonomia das agências reguladoras: estudo de casos da ANEEL.** Belo Horizonte, 2015. 112 p.