



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA AGRICULTURA PECUÁRIA E ABASTECIMENTO
ASSESSORIA DO GABINETE

ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS BLOCO D - 6º ANDAR - CEP: 70.043-900 TELEFONE: (61) 3218-2591

INFORMAÇÕES n. 00459/2020/CONJUR-MAPA/CGU/AGU

NUP: 00727.000889/2020-91 (REF. 00692.000739/2020-22)

INTERESSADOS: CONFEDERAÇÃO DA AGRICULTURA E PECUÁRIA DO BRASIL CNA

ASSUNTOS: JUDICIAL

RELATÓRIO

Trata-se do OFÍCIO n. 00735/2020/SGCT/AGU, de 13 de abril de 2020, oriundo da SECRETARIA-GERAL DE CONTENCIOSO - DEPARTAMENTO DE CONTROLE CONCENTRADO, requerendo dados de relevância informativa a fim de subsidiar a ADPF n. 667, em trâmite no Supremo Tribunal Federal, ajuizada, em 27 de março de 2020, pela Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil em que contesta leis de 15 municípios, de diversas regiões brasileiras, que vedam a pulverização aérea de defensivos agrícolas, sob alegação de que os respectivos atos normativos usurpam competências legislativas da União para disciplinar a matéria, bem como afrontariam a livre iniciativa..

A referida ação de descumprimento de preceito fundamental visa expurgar atos normativos municipais contrários à Constituição, conferindo uniformização de interpretação do texto Constitucional à controvérsia existente acerca da possibilidade de regulação (proibição expressa) de aplicação de defensivos agrícolas para a aviação agrícola levada a efeito por diversas leis municipais.

Sustenta a parte autora que as leis municipais impugnadas, que expressamente proíbem a pulverização aérea de defensivos agrícolas no território de cada município, viola gravemente a Constituição.

Tendo em vista que parte das alegações tem pertinência com atribuições do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, a SGCT solicitou informações a esta Consultoria Jurídica.

Diante da solicitação, os autos foram encaminhados à Secretaria de Defesa Agropecuária - SDA/MAPA para manifestação que, em resposta, encaminhou a NOTA TÉCNICA Nº 14/2020/DAA/CGAA/DSVIA/SDA/MAPA, tratando do tema.

É o relatório. Passa-se às informações.

DO CONTROLE RIGOROSO DO REGISTRO DE DEFENSIVOS AGRÍCOLAS

Inicialmente cumpre fornecer informações relativas ao registro dos defensivos agrícolas no Brasil que podem ser pulverizados por meio da aviação agrícola. Registra-se que as legislações municipais que se requer impugnar visam proibir um dos meios (muito eficaz) de aplicação de defensivos agrícolas.

A legislação federal de agrotóxicos, Lei nº 7.802, de 11 de julho de 1989 e Decreto nº 4.074, de 04 de janeiro de 2002, além das Instruções Normativas, Portarias, Resoluções e Atos Administrativos complementares são os instrumentos legais que determinam todos os procedimentos que devem ser adotados para o registro e autorização de uso dos agrotóxicos no Brasil. O registro de agrotóxico é considerado como um **ato jurídico complexo, pois envolve a**

participação direta de três órgãos governamentais no procedimento de avaliação e controle: Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Ministério da Saúde e Ministério do Meio Ambiente.

Antes da promulgação da Lei nº 7.802/89 a matéria era regida pelo Decreto Lei nº 24.114, de 24 de abril de 1934, também conhecido como Regulamento de Defesa Sanitária Vegetal. A competência de avaliação e controle dos agrotóxicos então conhecidos como Defensivos Agrícolas era apenas do Ministério da Agricultura e da Secretaria de Vigilância Sanitária, do Ministério da Saúde.

Com a mudança normativa da matéria, e de acordo com o art. 5º, inciso II, do Decreto 4.074/02, cabe ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento: conceder o registro, inclusive o RET – Registro Especial Temporário, de agrotóxicos, produtos técnicos, pré-misturas e afins para uso nos setores de produção, armazenamento e beneficiamento de produtos agrícolas, nas florestas plantadas e nas pastagens, atendidas as diretrizes e exigências dos Ministérios da Saúde e do Meio Ambiente. Confirma-se o que dispõe o art. 5º do Decreto 4.074/02:

Art. 5º Cabe ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento:

- I - avaliar a eficiência agrônômica dos agrotóxicos e afins para uso nos setores de produção, armazenamento e beneficiamento de produtos agrícolas, nas florestas plantadas e nas pastagens; e,
- II - conceder o registro, inclusive o RET, de agrotóxicos, produtos técnicos, pré-misturas e afins para uso nos setores de produção, armazenamento e beneficiamento de produtos agrícolas, nas florestas plantadas e nas pastagens, atendidas as diretrizes e exigências dos Ministérios da Saúde e do Meio Ambiente.

Nos termos do art. 10 do Decreto nº 4.074/02, para se obter o registro de produtos técnicos, pré-misturas, agrotóxicos e afins, o interessado deve apresentar, **a cada um dos órgãos responsáveis pelos setores de agricultura, saúde e meio ambiente**, requerimento acompanhado dos respectivos relatórios e de dados e informações exigidos, por aqueles órgãos, em normas complementares. Os estudos necessários estão indicados no Anexo II do Decreto nº 4.074/02.

Retornando para as competências afetas à presente Pasta Ministerial, o MAPA é o órgão federal registrante da maioria dos agrotóxicos, em especial aqueles com uso nos setores de produção, armazenamento e beneficiamento de produtos agrícolas, nas florestas plantadas e nas pastagens, **atendidas, conforme já assinalado, as diretrizes e exigências dos Ministérios da Saúde e do Meio Ambiente.**

Além disso, é responsável, ainda, pela **avaliação da eficiência agrônômica** e pela emissão do certificado de registro. Realiza a fiscalização dos agrotóxicos nas importações, exportações e nas fábricas, coordenando as ações de fiscalização em todo o Brasil, sendo responsável pelas publicações de quaisquer medidas restritivas quanto ao registro desses produtos, o que inclui a suspensão e o cancelamento dos registros.

O Ministério da Saúde, por sua vez, é responsável pela **avaliação toxicológica dos agrotóxicos**, definição dos limites máximos de resíduos, monitoramento toxicológico. É representado no sistema de registro pela ANVISA – Agência Nacional de Vigilância Sanitária, sendo a competência da pasta definida pelo artigo 6º do Decreto 4.074/02:

Art. 6º Cabe ao Ministério da Saúde:

- I - avaliar e classificar toxicologicamente os agrotóxicos, seus componentes, e afins;
- II - avaliar os agrotóxicos e afins destinados ao uso em ambientes urbanos, industriais, domiciliares, públicos ou coletivos, ao tratamento de água e ao uso em campanhas de saúde pública, quanto à eficiência do produto;
- III - realizar avaliação toxicológica preliminar dos agrotóxicos, produtos técnicos, pré-misturas e afins, destinados à pesquisa e à experimentação;
- IV - estabelecer intervalo de reentrada em ambiente tratado com agrotóxicos e afins;
- V - conceder o registro, inclusive o RET, de agrotóxicos, produtos técnicos, pré-misturas e afins destinados ao uso em ambientes urbanos, industriais, domiciliares, públicos ou coletivos, ao tratamento de água e ao uso em campanhas de saúde pública atendidas as diretrizes e exigências dos Ministérios da Agricultura e do Meio Ambiente; e
- VI - monitorar os resíduos de agrotóxicos e afins em produtos de origem animal.

O Ministério do Meio Ambiente, por fim, é responsável pelas **avaliações ecotoxicológicas**, destino ambiental, monitoramento ambiental. É representado no sistema de registro pelo IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis. A competência desse ministério está prevista no artigo 7º do Decreto 4.074/02, *in verbis*:

Art. 7º Cabe ao Ministério do Meio Ambiente:

- I - avaliar os agrotóxicos e afins destinados ao uso em ambientes hídricos, na proteção de florestas nativas e de outros ecossistemas, quanto à eficiência do produto;
- II - realizar a avaliação ambiental, dos agrotóxicos, seus componentes e afins, estabelecendo suas classificações quanto ao potencial de periculosidade ambiental;
- III - realizar a avaliação ambiental preliminar de agrotóxicos, produto técnico, pré-mistura e afins destinados à pesquisa e à experimentação; e
- IV - conceder o registro, inclusive o RET, de agrotóxicos, produtos técnicos e pré-misturas e afins destinados ao uso em ambientes hídricos, na proteção de florestas nativas e de outros ecossistemas, atendidas as diretrizes e exigências dos Ministérios da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e da Saúde.

Convém salientar que o registro de um produto agrotóxico só pode ser autorizado pelo órgão registrante se não houver evidências comprovadas por resultados de testes e pesquisas com os produtos que atestem que os mesmos não possuem as características impeditivas de registros definidas na legislação vigente e de que, se utilizados de acordo com as recomendações estabelecidas nos seus registros pelos órgãos avaliadores, não terão impacto à saúde humana, na alimentação e no meio ambiente.

Assim, imperioso ter por premissa que **os produtos pulverizados nas produções agrícolas dos municípios foram aprovados por todos os órgãos públicos competentes para tanto, com base em estudos que comprovaram o não oferecimento de riscos para a saúde humana e para o meio ambiente.**

DA AVIAÇÃO AGRÍCOLA

A atividade de aviação agrícola é um dos meios de aplicação desses defensivos, mas não se restringe a apenas isso, como veremos.

Ela existe no Brasil há 72 anos e é utilizada por todos os países que produzem em larga escala no mundo. É uma atividade extremamente controlada pela Secretária de Aviação Civil (Anac), Ministério da Agricultura, órgãos ambientais participantes do Sisnama, bem como dos órgãos estaduais competentes para a fiscalização do comércio e uso de agrotóxicos.

A aviação agrícola brasileira é regida pelo Decreto-lei nº 917, de 8 de outubro de 1969, regulamentado pelo Decreto nº 86.765, de 22 de dezembro de 1981, e por vasta normatização infralegal, entre as quais se destaca a Instrução Normativa nº 2, de 3 de janeiro de 2008, editada pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – Mapa.

Conforme preceitua o Artigo 1º do Decreto-Lei nº 917/1969, compete ao Ministério da Agricultura propor a política para o emprego da Aviação Agrícola, visando a coordenação, orientação, supervisão e fiscalização de suas atividades.

A legislação confere especificamente ao Mapa as atribuições relativas ao fomento, à coordenação das atividades de formação de pessoal, à fiscalização, enfim, a coordenação geral da política de aviação agrícola, excetuados os aspectos relativos às questões aeronáuticas que estão no âmbito de competência da ANAC.

Para o desempenho de suas atividades, o Mapa mantém cadastro das mais de 200 empresas de aviação agrícola em atuação no Brasil, recebendo delas, mensalmente, relatórios circunstanciados acerca das atividades realizadas, números de suas operações e demais informações necessárias ao bom desempenho da coordenação.

A aviação agrícola, portanto, é um serviço especializado que visa proteger ou fomentar o desenvolvimento da agricultura por meio de operações aéreas **para aplicação de fertilizantes, sementes e defensivos, povoamento de lagos e rios com peixes, reflorestamento e combate a incêndios em campos e florestas**. Essas operações podem ser conduzidas por pessoas físicas ou jurídicas que possuam certificado específico para executá-las.

Essa atividade tem acompanhado a expansão do setor agrícola brasileiro nos últimos anos, e não se restringe, repisa-se, à aplicação de agrotóxicos em fases críticas das lavouras, sendo muito utilizada também para semeadura, adubação e **combate a incêndios em campos e florestas, tanto pela agricultura empresarial quando pela agricultura familiar**.

Segundo dados da Agência Nacional de Aviação Civil (Anac), até janeiro de 2017, a aviação agrícola do Brasil contava com uma frota de 2.083 aeronaves certificadas, com previsão de crescimento médio de 5% ao ano. [1]

Destaque-se que a supracitada Instrução Normativa nº 02, de 2008, editada pelo Mapa, cuida das normas de trabalho da aviação agrícola, objetivando a proteção às pessoas, bens e ao meio ambiente, por meio da redução de riscos oriundos do emprego de produtos de defesa agropecuária. Vale ressaltar o disposto no Art. 10:

Art. 10. Para o efeito de segurança operacional, a aplicação aeroagrícola fica restrita à área a ser tratada, observando as seguintes regras:

I - não é permitida a aplicação aérea de agrotóxicos em áreas situadas a uma distância mínima de:

a) quinhentos metros de povoações, cidades, vilas, bairros, de mananciais de captação de água para abastecimento de população;

b) duzentos e cinqüenta metros de mananciais de água, moradias isoladas e agrupamentos de animais;

Desse modo, na aplicação aérea de agrotóxicos, deve ser seguida a referida instrução normativa, que estabelece a distância mínima de 500 metros de povoações, cidades, vilas e bairros. O dispositivo associa-se à segurança para os residentes e transeuntes, de maneira que o seu descumprimento deve ser apurado e devidamente punido pelas autoridades competentes.

Nessa norma também estão estabelecidas regras a serem observadas pelos operadores aeroagrícolas, tanto no que se refere à estruturação das empresas que prestam tais serviços, como nos aspectos a observar para o planejamento e organização das operações e em sua execução em si.

Ressalte-se que a referida instrução normativa é apenas uma das normas editadas pelo Mapa, que possui outros normativos específicos para a atividade da aviação agrícola e promove seu debate e aprimoramento mediante constante análise e modernização da legislação, cujas propostas são debatidas no âmbito da Comissão Especial de Assuntos da Aviação Agrícola, criada pelo Decreto nº 86.765, de 1981 e composta por diversos organismos federais envolvidos no tema, e coordenada pelo Mapa.

Assim, considerando as muitas normas federais oriundas dos demais órgãos - além do Mapa, a Anac e o Ibama - entende-se que o arcabouço legal normativo da atividade da aviação agrícola brasileira é exemplo de uma regulação adequada à atividade multifacetada, característica deste segmento, e suficiente para assegurar, à sociedade brasileira, a necessária segurança e garantia de efetiva produtividade sustentável do setor agropecuário.

Nesse contexto, não é difícil afirmar que a aplicação de insumos pela aviação agrícola são mais seguros e controlados do que para pulverização terrestre que utiliza equipamentos manuais ou motorizados.

A principal missão da aviação agrícola está na segurança alimentar do Brasil, no controle fitossanitário das lavouras, gerando menor impacto ao meio ambiente, bem como na gestão das boas práticas agrícolas com o uso adequado das tecnologias,

DA PULVERIZAÇÃO AÉREA DE DEFENSIVOS AGRÍCOLAS

A pulverização dos defensivos está prevista no arcabouço legislativo citado e tem diversas vantagens para a pessoa que aplica o defensivo, bem como para cultura plantada e para economia. Vejamos.

Benefícios da pulverização aérea de defensivos agrícolas

Dentre os benefícios associados a essa atividade, conforme informação do Sindicato Nacional da Aviação Agrícola [2] urge citar os seguintes:

1. - Rapidez de execução, permitindo tratar grandes áreas no momento correto;
2. - Uniformidade de deposição dos produtos aplicados;
3. - Ausência de danos diretos (“amassamento”) das plantas da cultura;
4. - Inexistência de danos indiretos, como a compactação do solo;
5. - Possibilidade de uso em praticamente qualquer condição de solo (solos irrigados ou encharcados por chuvas, por exemplo);
6. - Menor número de pessoas envolvidas, o que é vantajoso quando se trata de aplicação de produtos tóxicos;
7. - Participação obrigatória de pessoal especializado (técnicos, pilotos, agrônomos); e
8. - Aplicação sob responsabilidade técnica de engenheiro agrônomo.

Urge apontar, ainda, que na aplicação aérea, quem absorve o produto é a planta e não o chão, portanto, não há contaminação do lençol freático.

Quando a lavoura é pulverizada através da névoa que é liberada há a fixação das micro gotas dos produtos químicos aplicados, diminuindo o escorregamento do produto ao solo, e ao mesmo tempo, aderindo-se à altura de toda a planta

A aviação agrícola, portanto, é uma forma eficiente de aplicação de agrotóxicos em larga escala, diminuindo a exposição do aplicador de agrotóxicos que, sem dúvida, é o ator que está exposto aos maiores riscos entre todos os atores que lidam com os agrotóxicos e afins.

Diversas culturas - de grande importância econômica - são dependentes dos aviões agrícolas

As lavouras de maior importância econômica para o Brasil atualmente utilizam-se e são dependentes dos aviões agrícolas para combate das pragas e doenças, conforme explanado pela área técnica desta Pasta na NOTA TÉCNICA Nº 14/2020/DAA/CGAA/DSVIA/SDA/MAPA como segue com grifos nossos:

(...)

Algodão, soja e milho são, atualmente, pelo alto nível tecnológico que atingiram – e que faz o Brasil um grande competidor internacional no mercado de produtos agrícolas – dependentes do uso da aviação agrícola. **Não somente porque o avião permite a aplicação de defensivos em grandes áreas em pouco tempo, gerando economias de escala, como apresenta benefícios ambientais, posto que exige menor quantidade de defensivos e de água, vis a vis as aplicações terrestres.**

Importante mencionar ainda o caso de determinadas culturas, como a banana e o arroz irrigado, que devido as suas peculiaridades, dependem fortemente do uso de aviões, pois outras formas de aplicação não são eficazes. No caso da banana, especificamente, algumas doenças graves atingem o ápice das folhas superiores, o que torna o método de controle terrestre (costal ou canhão) extremamente difícil. Além do fato de que a exposição dos aplicadores, no caso terrestre, coloca em risco a saúde dos mesmos, já que o profissional necessita lançar o produto a frente e acima da linha da sua cabeça, para atingir a copa das plantas. Portanto, a aplicação de agrotóxicos tecnicamente mais recomendável é por via aérea.

Outra cultura que depende obrigatoriamente do uso de tecnologias de aplicação aérea é a cana-de-açúcar, pois, em determinadas épocas do seu cultivo, os canaviais estão adensados e com porte elevado e somente aeronaves são capazes de atingir adequadamente os alvos. A cultura da cana-

de-açúcar ocupa grandes áreas no Brasil, é um setor rico na produção de açúcar e combustível renovável (álcool), que gera muitos empregos, e que sem a aviação teria sérios problemas.

Observa-se, portanto, que eventual proibição na aplicação aérea, que vai na contramão da ciência e do desenvolvimento, **implicará na inviabilização de algumas culturas agrícolas como a banana, o arroz e a cana-de-açúcar que, por suas características, necessitam da aplicação aérea em determinados períodos do seu ciclo de produção.**

Outras atividades realizadas pela aviação agrícola além da pulverização

Conforme mencionado, a aviação agrícola não se restringe a pulverização de defensivos agrícolas, o Decreto 86.765 de 1981 em seu artigo 2º dispõe objetivamente sobre as atividades compreendidas. Vejamos:

As atividades de Aviação Agrícola compreendem:

- a) emprego de defensivos;
- b) emprego de fertilizantes;
- c) emprego de fertilizantes;
- d) semeadura;
- e) povoamento de águas;
- f) combate a incêndios em campos ou florestas;
- g) outros empregos que vierem a ser aconselhados.

Portanto, é uma atividade de importância e muito mais abrangente que se possa cogitar ao verificar as legislações municipais que visam proibi-la.

Eventual impossibilidade das empresas aéreas pulverizarem os defensivos agrícolas, por óbvio, impedirão de prestar os demais inestimáveis serviços à agropecuária Brasileira, tal como o combate a incêndio, povoamento de águas, semeaduras.

Ademais, como ressaltado pela área técnica desta Pasta, o uso do avião agrícola também é utilizado em ações emergenciais de controle de pragas e doenças que ameaçam as lavouras. Quando ocorre o início de uma nova praga, em determinada safra, e que ameaça disseminar-se por todas as lavouras de uma região, é o combate por avião a solução para cortar – no nascedouro – a dispersão da praga. E, quando isso ocorre em época chuvosa, somente o avião é capaz de combater rapidamente as pragas, já que pode atuar tão logo cesse a chuva, ao invés dos tratores, que tem de esperar vários dias para que o solo fique seco o suficiente para poderem entrar na lavoura.

Assim, é notório concluir que a aviação agrícola contribui para o melhor desempenho tecnológico e econômico do agronegócio brasileiro, sendo indispensável à realização das atividades agropecuárias.

DO CUIDADO COM A SAÚDE HUMANA

Percebe-se, como aduzido pela parte autora na petição inicial da ADPF, que a motivação para aprovação da legislação municipal que proíbe a pulverização dos defensivos baseia-se genericamente em eventuais problemas do uso destes para saúde humana e ou proteção ao meio ambiente. Ocorre, porém, que, durante a avaliação toxicológica dos efeitos de um ingrediente ativo de agrotóxico na saúde humana, a ANVISA verifica seu enquadramento nas características proibitivas de registro relacionadas à saúde definidas na Lei 7.802/1989 e no Decreto 4.074/2002.

De se mencionar que os estudos analisados incluem tanto os protocolados na ANVISA pelas empresas registrantes, quanto aqueles encontrados na literatura científica publicamente disponível sobre o assunto. Além dos estudos científicos, a ANVISA analisa dados oficiais nacionais de monitoramento de resíduos do produto em alimentos e na água e compara com dados internacionais disponíveis, bem como analisa os dados de intoxicações exógenas nos seres humanos no Brasil e no mundo. Por fim, a ANVISA consulta as avaliações mais recentes do ingrediente ativo realizadas por outros organismos internacionais.

Ademais, conforme já exposto, a pulverização agrícola realizada por meio aéreo é altamente regulada e pressupõe o preenchimento de uma série de requisitos técnicos, de proteção a saúde, ao meio ambiente,

e ao trabalhador.

O Decreto n. 86.765 que dispõe sobre o emprego da aviação agrícola no país confere várias regras protetivas à saúde e ao meio ambiente, vejamos ao menos o artigo 4º no que compete ao Ministério da Agricultura, com grifos nossos:

Art. 4º. Ao Ministério da Agricultura compete:

I - estudar e propor diretrizes para a política nacional de aviação agrícola;

II - registrar e manter o cadastro de empresas que, sob qualquer forma, incluam a exploração da aviação agrícola entre seus objetivos ou a realizem em consonância com os interesses da sua exploração agropecuária;

III - manter registro estatístico da pesquisa tecnológica e econômica e outras necessárias, relativas à utilização da aviação agrícola;

IV - homologar e fazer publicar a relação dos produtos químicos em condições de serem aplicados pela aviação agrícola, atendidas as normas de proteção biológica, de proteção à saúde e as restrições de análise toxicológica do produto, realizada pelo Ministério da Saúde;

V - realizar testes operacionais de aeronaves e ensaios de equipamentos quanto aos seus desempenhos como máquinas de aplicação aérea em trabalhos agrícolas, propondo ao Ministério da Aeronáutica o atestado liberatório da aeronave equipada, abrangendo: - aeronaves e equipamentos já em uso no território nacional; - aeronaves requeridas para a importação; e - aeronaves de fabricação nacional.

VI - participar das decisões sobre concessão de incentivos fiscais e favores creditícios oficiais em benefício de empresas que utilizem ou explorem aviação agrícola, juntamente com os demais órgãos especializados na matéria, promovendo entendimentos com órgãos públicos afins e Banco Central do Brasil, visando o estabelecimento da política creditícia e de incentivos para a atividade;

VII - fiscalizar as atividades da aviação agrícola no concernente à observância das normas de proteção à vida e à saúde, do ponto-de-vista operacional e das populações interessadas, bem como das de proteção à fauna e à flora, articulando-se com os órgãos ou autoridades competentes para aplicação de sanções, quando for o caso;

VIII - dar orientação técnica e econômica à exploração dessa atividade;

IX - estabelecer padrões técnico-operacionais de segurança de tripulantes e normas de proteção às pessoas e bens, objetivando a redução de riscos oriundos do emprego de produtos de defesa agropecuária;

X - dar apoio às pesquisas e às operações de aviação agrícola realizadas por Universidades e Escolas superiores do País e empresas de pesquisa;

XI - promover a publicação periódica e atualizada de leis, regulamentos e outras matérias que interessem, especificamente, à aviação agrícola, ouvido o Ministério da Aeronáutica quanto aos aspectos técnicos pertinentes;

XII - conciliar a missão pioneira do poder público em relação a pesquisas, treinamento de pessoal e demonstração de equipamento e técnicas, com o princípio de que cabe à iniciativa privada operar e desenvolver essas atividades de aviação agrícola;

XIII - baixar normas sobre demonstração de aviação agrícola com equipamentos de aspersão e pulverização.

A Instrução Normativa n. 02, de 2008, editada pelo Mapa, por sua vez, cuida das normas de trabalho da aviação agrícola, objetivando a proteção às pessoas, bens e ao meio ambiente, por meio da redução de riscos oriundos do emprego de produtos de defesa agropecuária.

Desse modo, na aplicação aérea de agrotóxicos, deve ser seguida a referida instrução normativa, que estabelece a distância mínima de 500 metros de povoações, cidades, vilas e bairros. O dispositivo associa-se à segurança para os residentes e transeuntes, de maneira que o seu descumprimento deve ser apurado e devidamente punido pelas autoridades competentes.

Nessa norma também estão estabelecidas regras a serem observadas pelos operadores aeroagrícolas, tanto no que se refere à estruturação das empresas que prestam tais serviços, como nos aspectos a observar para o planejamento

e organização das operações e em sua execução em si.

Veja-se outro exemplo de proteção previsto no artigo 7º da Instrução Normativa n. 2/2018 que estabelece a obrigação das empresas de aviação agrícola terem pátio de descontaminação para tratar a água residual de lavagem de tanque e demais equipamentos:

"Art. 7º A empresa de aviação agrícola, pessoa física ou jurídica, deverá possuir pátio de descontaminação de acordo com o modelo constante do Anexo IV, obedecendo às seguintes regras:

I - o pátio de descontaminação das aeronaves agrícolas deverá ser construído sob orientação de técnico habilitado, em local seguro, quanto à operação aeronáutica e à contaminação ambiental;

II - deverá ser feita sondagem no local da construção, para determinação do nível do lençol freático, que não deve estar a menos de um metro e meio da superfície;

III - o piso do pátio de descontaminação das aeronaves agrícolas deverá obedecer às seguintes especificações:

a) o tamanho do pátio de descontaminação será de acordo com as dimensões da aeronave, devendo ser acrescidos dois metros em relação à envergadura e dois metros em relação ao comprimento da aeronave, sendo que, no caso de uso de aeronaves de diferentes envergaduras, o pátio deverá estar dimensionado para a de maior tamanho; e

b) a pavimentação em concreto, do piso, banquetas, valetas e tampas, deverá seguir as seguintes especificações:

1. deverão ser construídos de tal forma que suportem o peso de uma aeronave, recomenda-se o uso de concreto usinado preparado na proporção de duas partes de brita média, duas partes de areia fina e uma parte de cimento; o concreto utilizado deverá ter resistência à Força de compressão (F_{ck}) igual ou superior a vinte e cinco Mega Pascal (MPa), ou duzentos e cinquenta quilograma força por centímetro quadrado (Kgf/cm^2), na proporção de quatrocentos e cinquenta quilos de cimento por metro cúbico de concreto, com o objetivo de diminuir a porosidade do piso;

2. para o piso, utilizar armação de ferro com bitola de seis milímetros formando uma trama de dez por dez centímetros, evitando fissuras causadas pela dilatação;

3. a espessura do piso recomendada é de pelo menos dez centímetros, cuja finalidade principal é impedir a infiltração, sendo também suficiente para suportar carga e evitar rachaduras no pátio;

4. a superfície deverá ser polida para reduzir a porosidade superficial, evitando a infiltração de calda remanescente;

5. a declividade do piso do pátio deve ser de três por cento; e

6. as juntas de dilatação devem ser preenchidas com Cimento Asfáltico de Petróleo (CAP), viscosidade e penetração 50-60;

IV - o sistema coletor do pátio de descontaminação da água de lavagem das aeronaves agrícolas deverá:

a) ser situado no meio do pátio, preferencialmente na projeção do hopper, reservatório da aeronave agrícola, onde são colocados os produtos a serem utilizados na operação aérea;

b) o produto proveniente da limpeza ser conduzido através de canaleta ou de caixa coletora por tubulação para o reservatório de decantação, passando pela caixa de inspeção; e

c) a tubulação para o reservatório de decantação dispor de sistema de derivação da água das chuvas;

V - o reservatório de decantação para recepção da água de lavagem proveniente da canaleta ou da caixa coletora deverá ser construído com dois tubos de concreto armado, com diâmetro de um metro e profundidade de dois metros, sendo que a base do poço será fechada com camada de concreto armado com espessura de dez centímetros e o cimento utilizado deverá ser padrão F_{ck} vinte e cinco Mpa ou superior, na proporção de quatrocentos e cinquenta quilos de cimento por metro cúbico de concreto, perfeitamente alisado e recoberto com manta impermeabilizante e deve ser fechado com tampa de concreto;

VI - o sistema de oxidação de agrotóxicos da água de lavagem das aeronaves agrícolas deverá conter:

a) sistema de bombeamento, para a retirada da água de lavagem das aeronaves do reservatório de decantação e enviada ao reservatório de oxidação;

b) ozonizador com capacidade mínima de produzir um grama de ozônio por hora;

c) reservatório para oxidação que deverá ter capacidade mínima de quinhentos litros, ser em Poli Cloreto de Vinila (PVC), para que não ocorra reação com o ozônio, ser redonda para facilitar a circulação da água de lavagem, com tampa para evitar contato com a água de lavagem; e

d) as canalizações deverão ser em tubo PVC, para que não ocorra reação com o ozônio, e com diâmetro de cinquenta milímetros;

VII - o ozonizador previsto na alínea b, do inciso anterior, deverá funcionar por um período mínimo de seis horas, para cada carga de quatrocentos e cinquenta litros de restos e sobras de agrotóxicos remanescentes da lavagem e limpeza das aeronaves e equipamentos;

VIII - dentro do reservatório de oxidação, deverá ser instalada a saída do ozonizador, na sua parte inferior, para favorecer a circulação total e permanente da água de lavagem e com dreno de saída na parte superior do reservatório de oxidação;

IX - o reservatório de retenção, solarização e de evaporação da água de lavagem das aeronaves agrícolas deverá ser:

a) devidamente impermeabilizado com gelmembrana, Polietileno de Alta Densidade (PEAD) de um milímetro de espessura, cercado, sinalizado e situado preferencialmente em local com distância mínima de duzentos e cinquenta metros de mananciais hídricos, e distantes de árvores para facilitar a solarização, gerando um aumento da degradação via fotólise do material que tenha ficado retido no fundo do tanque;

b) aberto ou com cobertura, e deverá possuir as dimensões, em função do número de aeronaves, especificadas na tabela constante do Anexo VI. X - na escolha de tipo coberto, cuja função é evitar o acúmulo de água das chuvas, a estrutura do telhado será com pé-direito de um metro e a cobertura terá sua parte externa pintada da cor preta, com objetivo de aumentar as temperaturas internas do tanque e do efluente ali retido, potencializando sua evaporação; XI - fica vedada a utilização de telhas de amianto;

XII - ao redor do reservatório de retenção, deverá ser construída uma proteção para evitar entrada de água por escoamento superficial; e

XIII - o sistema de segurança do reservatório de retenção e evaporação deverá conter obrigatoriamente placas indicativas, em locais visíveis, com o símbolo internacional que represente produtos tóxicos e perigo."

Logo a União, dentro da sua competência de legislar e atuar sobre o tema, não está omissa aos cuidados relativos a saúde da população, do trabalhador e do meio ambiente, atuando por meio de diversos órgãos no alcance do seu mister com atendimento aos requisitos técnicos e obrigações para empresas que conferem extrema segurança a atividade.

DO RISCO DE DESABASTECIMENTO

Uma análise aodada dos efeitos no ser humano e no meio ambiente da utilização da pulverização por meio da aviação, sem a avaliação completa desses dados e possíveis necessidades de restrições **não são efetivas e não cumprem seu papel de proteger a saúde da população**, e é nesse contexto que a proibição da pulverização sem qualquer respaldo técnico-científico causa efeitos verdadeiramente catastróficos na ordem administrativa e econômica brasileiras, em face do comprometimento do setor agrícola, principalmente quando se leva em consideração que grande parte dos produtores se utiliza de tal meio para o plantio de suas safras.

Estamos falando, portanto, de um verdadeiro **risco de desabastecimento**, e de **graves impactos na economia do País**, em razão do comprometimento do mercado interno e externo, em clara dissonância lógica com a alegada defesa à "saúde e alimentação" que por vezes motiva a publicação de leis como as aqui combatidas.

DO ESTADO DO CEARÁ

A fim de ilustrar a situação caótica que tais leis municipais podem vir a causar em suas cidades, oportuno pontuar a situação do Estado do Ceará, primeiro Estado a proibir por completo a aviação agrícola por força da Lei Estadual n. 16.820 de 2019. **Conforme Relatório Técnico Aviação Agrícola - Bananicultura exarado pela Secretaria do Desenvolvimento Econômico e Trabalho, do Estado do Ceará que segue em anexo os resultados foram desastrosos pra agricultura e economia daquele Estado.** Vejamos o relatado na Nota Técnica n. 14/2020/DAA/CGAA/DSVIA/SDA/MAPA:

O objetivo do Relatório foi avaliar os impactos da doença Sigatoka amarela por ausência de aplicação de métodos de controle mais eficazes nas principais regiões produtoras de banana do estado do Ceará, em suma, devido a proibição da aviação agrícola no Estado.

Conforme se verifica, a proibição da aviação agrícola causou enormes prejuízos a bananicultura do Estado do Ceará, estimando-se perdas na casa dos milhões de reais, redução na qualidade dos produtos e na confiança do mercado, além da redução de inúmeros postos de trabalho.

Restou demonstrada a importância da aviação para as atividades agrícolas na mitigação e controle de doenças, servindo, em alguns casos, como única ferramenta viável para o combate das enfermidades e para a manutenção da produção agrícola em determinadas culturas no Brasil.

Tal levantamento que fora encomendado pelo próprio Governo, além de avaliar os impactos advindos da proibição da aviação agrícola, trouxe a discussão sobre a possibilidade de se liberar novamente a aviação agrícola no Ceará.

Exemplo claro das consequências negativas para diversas culturas - que podem ser prejudicadas e até inviabilizadas - para economia, levando a baixa produtividade e conseqüente redução da necessidade de mão de obra, gerando desemprego, além, conforme já exposto nesta peça, das demais perdas dos benefícios à lavoura e aos atores que participam da aplicação dos defensivos que a pulverização aérea oferece.

DA INCOMPETÊNCIA FORMAL DO MUNICÍPIO EM LEGISLAR SOBRE O TEMA

Ressalta-se por fim, ademais, que resta evidente a incompetência dos municípios ao dispor sobre legislação que trata de aviação civil, como bem asseverado na petição inicial da ADPF. Vejamos.

O artigo 21, XII, c da Carta Magna é claro ao dispor:

Art. 21. Compete à União:

(...)

XII - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão:

(...)

c) **a navegação aérea**, aeroespacial e a infra-estrutura aeroportuária;

O artigo 22, inciso X e XVI da Constituição, por outro lado, dispõe como segue:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

(...)

X - **regime** dos portos, navegação lacustre, fluvial, marítima, **aérea** e aeroespacial.

(...)

XVI - organização do sistema nacional de emprego e condições para o exercício de profissões.

Ora, a competência acerca do regime e navegação aérea é competência privativa da União. Não se pode cogitar a exclusão da aviação agrícola desse conceito, eis que a utilização de toda forma do espaço aéreo brasileiro está compreendida nessa competência exclusiva e privativa da União.

Resta evidente, por isso, a inconstitucionalidade dessas legislações municipais que proíbem a pulverização de defensivos agrícolas pela aviação que, conforme já exposto, tem arcabouço legislativo federal amplo, contando com a atuação de diversos órgãos federais.

Não se pode admitir, lado outro, que a questão trata de matéria relativa ao meio ambiente, pois, acaso essa premissa seja considerada verdadeira, a competência legislativa é concorrente e que sequer inclui o município nessa repartição, conforme bem disposto no artigo 24, VI, da Carta Maior:

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

(...)

VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição;

Logo, mesmo que os demais entes da federação possam dispor acerca da atividade realizada pela aviação agrícola sob alegação de proteção ao meio ambiente, **a competência concorrente não permite legislação contrária, por óbvio, sob pena de incidir em notória inconstitucionalidade.**

Urge, repisar, ainda, que os Municípios sequer estão previstos no artigo 24 da Constituição na hipótese de competência concorrente, que é repartida somente entre a União, Estados e Distrito Federal. E o artigo 23, VI, da Carta, que inclui os entes municipais, refere-se a competência comum administrativa!

Por fim, cabe mencionar o teor do artigo 11 da Lei nº 7802/1989 que admite a competência legislativa supletiva do Município em matéria de defensivos agrícolas, conforme claramente dispõe, na forma que segue:

"Art. 11. Cabe ao Município **legislar supletivamente sobre o uso** e o armazenamento dos agrotóxicos, seus componentes e afins."

Ora, a competência municipal sobre o uso dos defensivos agrícolas é subsidiária, as restrições que podem ser realizadas são pontuais. Fica nítido portanto a inconstitucionalidade das quinze leis abordadas na ADPF aqui tratada.

A suplementação legislativa, desde que presente interesse local, não pode contrariar a regra federal, sob pena de virar competência legislativa plena.

Conforme exposto, o registro dos defensivos agrícolas e a pulverização por meio da aviação agrícola perpassa diversos órgãos federais, seguindo rígido controle e fiscalização a partir da apresentação de extensos e rigorosos requisitos técnicos estabelecidos pelas autoridades de saúde, agricultura e meio ambiente. Portanto, não se pode cogitar que o Município, sem qualquer respaldo científico, possa proibir atividades rigorosamente controladas pelo poder público.

Urge pontuar ainda que não raras vezes, as empresas de aviação agrícola operam em mais de uma unidade da federação. Seja por deslocamento de parte de sua estrutura – por conveniências negociais ou por sua expertise em determinada forma de atuação – seja por atuar em áreas de limites estaduais, em regiões homogêneas, muitas vezes para um mesmo produtor rural. Falar-se em atuação em dois municípios, em uma mesma operação, é mais comum ainda. Um avião, ao atuar em uma grande lavoura, muitas vezes estará sobrevoando áreas de dois municípios.

Assim, é fácil depreender que legislação ou normatização diferenciada entre as unidades da federação trará, necessariamente, problemas insanáveis para a correta aplicação aérea. Não será possível, para uma mesma ação de combate a pragas, alterar os parâmetros técnicos diferenciados – se estes forem diferenciados nos diversos estados ou municípios.

CONCLUSÃO

Como demonstrado, resta patente a inconstitucionalidade das leis municipais questionadas na ADPF, por ausência de competência legislativa municipal, por desprezo ao trabalho técnico de diversos órgãos federais e estaduais que cuidam do tema, ensejando insegurança jurídica aos operadores aeroagrícolas, desorganização legislativa e sérios prejuízos a agricultura nacional.

A aviação agrícola é uma atividade regulada, com requisitos definidos tanto para aplicação segura dos insumos (agrotóxicos, fertilizantes e sementes), como para proteção de meio ambiente e também para proteção da população, seja rural ou urbana. Os requisitos definidos para aplicação de insumos pela aviação agrícola, como visto, são mais seguros e controlados do que para pulverização terrestre (seja com equipamentos manuais ou motorizados)

Portanto, esta pasta ratifica totalmente os pedidos exarados pela Confederação Nacional da Agricultura nos autos da APDF n. 667.

Brasília, 19 de abril de 2020.

Alessandra Rodrigues Figueira
CONJUR/MAPA

Notas

1. [^] - <https://www.anac.gov.br/noticias/2017/aviacao-agricola-no-brasil-completa-70-anos> acesso em 19 de abril de 2020
2. [^] - *Sindicato Nacional Das Empresas de Aviação Agrícola (Brasil). Cartilha Técnica da Aviação Agrícola. 2011.*