



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE
COORDENAÇÃO-GERAL DE MATÉRIA FINALÍSTICA - CMF

INFORMAÇÕES n. 00084/2020/CONJUR-MMA/CGU/AGU

NUP: 00744.000175/2020-75 (REF. 00692.000739/2020-22)

INTERESSADOS: SECRETARIA-GERAL DE CONTENCIOSO. DEPARTAMENTO DE CONTROLE CONCENTRADO (SGCT).

ASSUNTOS: ADPF 667. PRESTAÇÃO DE SUBSÍDIOS PARA ATUAÇÃO DO AGU. LEGITIMIDADE DE LEIS MUNICIPAIS. VEDAÇÃO À PULVERIZAÇÃO DE DEFENSIVOS AGRÍCOLAS POR MEIO AÉREO.

I- RELATÓRIO

1. Trata-se do OFÍCIO n. 00736/2020/SGCT/AGU, originário da Secretaria-Geral de Contencioso da Advocacia-Geral da União, com o escopo de colher subsídios junto a esta pasta ministerial que possam auxiliar na atuação do Sr. Advogado-Geral da União sob os auspícios do art. 103, § 3º, da Constituição da República.

2. De forma sumária, cuida-se de ação judicial de controle concentrado de constitucionalidade na modalidade Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental que aponta vícios de inconstitucionalidade em leis de vários municípios que aponta. Referidas leis municipais proíbem a aplicação de agrotóxicos pela modalidade aérea. Argumenta o proponente que haveria vício formal, em virtude carência de competência legislativa dos municípios para dispor sobre a matéria, bem como violação material, apontando violação à livre iniciativa.

3. A área técnica deste Ministério do Meio Ambiente se manifestou por meio da Nota Técnica nº 438/2020-MMA (SEI 0564708).

4. É o breve relatório.

II- APRECIÇÃO JURÍDICA

5. Conforme se aúfere do OFÍCIO n. 00736/2020/SGCT/AGU, a Secretaria-Geral de Contencioso solicita subsídios acerca da demanda judicial de controle concentrado de constitucionalidade. Conforme aponta o próprio ato comunicativo, o ponto central consiste em apontar o seguinte:

- o a disciplina jurídica sobre agrotóxicos em âmbito federal e
- o a legitimidade jurídica dos atos atacados.

6. Primeiramente, acerca do regramento jurídico da matéria em âmbito federal, a Nota Técnica nº 438/2020-MMA (SEI 0564708) indica de maneira suficiente os atos normativos que veiculam conteúdo sobre a matéria em pauta: agrotóxicos. Aliás, a própria área técnica cuida de dar um apanhado geral sobre a matéria, como se pode observar:

3.2. O registro de agrotóxicos, seus componentes e afins, é regido pela Lei nº 7.802, de 11 de julho de 1989, e pelo Decreto 4.074, de 4 de janeiro de 2002. Como forma de garantir a proteção à saúde e ao meio ambiente, o registro de novos agrotóxicos deve ser aprovado pelos órgãos competentes de três Ministérios: Saúde, por meio da Anvisa (Agência Nacional de Vigilância Sanitária); Meio Ambiente, por meio do Ibama (Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos

Recursos Renováveis) e Agricultura, Pecuária e Abastecimento. A atribuição compartilhada visa garantir que o registro de agrotóxicos não seja avaliado exclusivamente sob a ótica da eficiência agrônômica ou econômica, em função do impacto que tais produtos podem causar à saúde e ao meio ambiente.

3.3. No que se refere à avaliação ambiental, conforme disposto no art. 7º, inciso II, do Decreto nº 4.074/2002, cabe ao Ministério do Meio Ambiente estabelecer a classificação dos agrotóxicos quanto ao potencial de periculosidade ambiental (PPA). Consoante art. 2º, inciso VIII, do Anexo I do Decreto nº 8.973/2017, compete ao Ibama a análise, registro e controle de substâncias químicas, agrotóxicos e de seus componentes e afins, conforme legislação.

3.4. A avaliação toxicológica é realizada pela Anvisa para avaliação do risco para a saúde humana, decorrente da exposição à substância em análise, sendo uma das etapas obrigatórias no processo de registro de agrotóxicos. O resultado da avaliação toxicológica é publicado no Diário Oficial da União (DOU), e então é emitido o Informe de Avaliação Toxicológica ao MAPA.

3.5. O MAPA é o responsável por elaborar o “parecer de eficiência e praticabilidade agrônômica” (EPA), que é o documento oficial de análise dos aspectos de eficiência agrônômica de um agrotóxico. No EPA são considerados todos os documentos fornecidos pelo fabricante no processo de registro, bem como, as análises técnicas dos laudos de eficiência para cada cultura. As exigências para a condução dos testes de eficiência e praticabilidade agrônômica, para fins de registro, constam da IN SDA/MAPA nº 36/2009.

3.6. De acordo com o “Manual de Procedimentos para Registros de Agrotóxicos” do MAPA, o Parecer Final quanto ao registro de um agrotóxico considera os aspectos mais restritivos das três avaliações realizadas, que são registradas no (i) EPA; (ii) Informe de Avaliação Toxicológica (IAT), emitido pela Anvisa; e (iii) Potencial de Periculosidade Ambiental (PPA), emitido pelo Ibama. Os principais aspectos observados são os seguintes:

- o Fabricantes/formuladores/manipuladores;
- o Classificações toxicológica e ecotoxicológica;
- o Culturas;
- o Dose máxima aprovada para cada cultura;
- o Número máximo de aplicações aprovado para cada cultura;
- o **Restrições de equipamentos ou modalidades de aplicação;**
- o Intervalo de segurança;
- o Tipos de embalagem;
- o Composição quali-quantitativa. (**Grifo nosso**)

3.7. Dessa forma, de acordo com o artigo 7º da Lei 7.802/1989, que teve sua [redação alterada pela Lei nº 9.974, de 2000](#), os agrotóxicos e afins, para serem vendidos ou expostos à venda em território nacional, são obrigados a exibir rótulos próprios e bulas, redigidos em português, que contenham, entre outros, os seguintes dados:

“I - indicações para a identificação do produto, compreendendo:

- a) o nome do produto;
- b) o nome e a percentagem de cada princípio ativo e a percentagem total dos ingredientes inertes que contém;
- c) a quantidade de agrotóxicos, componentes ou afins, que a embalagem contém, expressa em unidades de peso ou volume, conforme o caso;
- d) o nome e o endereço do fabricante e do importador;
- e) os números de registro do produto e do estabelecimento fabricante ou importador;
- f) o número do lote ou da partida;
- g) um resumo dos principais usos do produto;
- h) a classificação toxicológica do produto;

II - instruções para utilização, que compreendam:

- a) a data de fabricação e de vencimento;
- b) o intervalo de segurança, assim entendido o tempo que deverá transcorrer entre a aplicação e a colheita, uso ou consumo, a semeadura ou plantação, e a semeadura ou plantação do cultivo seguinte, conforme o caso;
- c) **informações sobre o modo de utilização, incluídas, entre outras: a indicação de onde ou sobre o que deve ser aplicado; o nome comum da praga ou enfermidade que se pode com ele combater ou os efeitos que se pode obter; a época em que a aplicação deve ser feita; o número de aplicações e o espaçamento entre elas, se for o caso; as doses e os limites de sua utilização;**
- d) **informações sobre os equipamentos a serem usados** e a descrição dos processos de triplíce lavagem ou tecnologia equivalente, procedimentos para a devolução, destinação, transporte, reciclagem, reutilização e inutilização das embalagens vazias e efeitos sobre o meio ambiente decorrentes da destinação inadequada dos recipientes;

III - informações relativas aos perigos potenciais, compreendidos:

- a) **os possíveis efeitos prejudiciais sobre a saúde do homem, dos animais e sobre o meio ambiente;**
- b) **precauções para evitar danos a pessoas que os aplicam ou manipulam e a terceiros, aos animais domésticos, fauna, flora e meio ambiente;**
- c) símbolos de perigo e frases de advertência padronizados, de acordo com a classificação toxicológica do produto;
- d) instruções para o caso de acidente, incluindo sintomas de alarme, primeiros socorros, antídotos e recomendações para os médicos;

IV - recomendação para que o usuário leia o rótulo antes de utilizar o produto.

§ 1º Os textos e símbolos impressos nos rótulos serão claramente visíveis e facilmente legíveis em condições normais e por pessoas comuns.

§ 2º Fica facultada a inscrição, nos rótulos, de dados não estabelecidos como obrigatórios, desde que:

I - não dificultem a visibilidade e a compreensão dos dados obrigatórios;

II - não contenham:

- a) afirmações ou imagens que possam induzir o usuário a erro quanto à natureza, composição, segurança e eficácia do produto, e sua adequação ao uso;
- b) comparações falsas ou equívocas com outros produtos;
- c) indicações que contradigam as informações obrigatórias;
- d) declarações de propriedade relativas à inocuidade, tais como "seguro", "não venenoso", "não tóxico"; com ou sem uma frase complementar, como: "quando utilizado segundo as instruções";
- e) afirmações de que o produto é recomendado por qualquer órgão do Governo.

§ 3º Quando, mediante aprovação do órgão competente, for juntado folheto complementar que amplie os dados do rótulo, ou que contenha dados que obrigatoriamente deste deveriam constar, mas que nele não couberam, pelas dimensões reduzidas da embalagem, observar-se-á o seguinte:

I - deve-se incluir no rótulo frase que recomende a leitura do folheto anexo, antes da utilização do produto;

II - em qualquer hipótese, os símbolos de perigo, o nome do produto, as precauções e instruções de primeiros socorros, bem como o nome e o endereço do fabricante ou importador devem constar tanto do rótulo como do folheto." **(Grifo nosso)**

3.8. Portanto, ao ser concedido o registro de um agrotóxico, já há a previsão das informações que devem constar do rótulo e bula, quanto às orientações de uso, incluindo culturas, doses, quantidade de aplicações, restrições de equipamentos ou modalidade de aplicação, dentre outras.

3.9. Existem diversas modalidades de aplicação de agrotóxicos, tais como: pulverização manual, mecanizada ou por aviação agrícola. A modalidade a ser utilizada deve respeitar as orientações contidas na bula para cada cultura.

3.10. Do ponto de vista ambiental, é importante reconhecer que existem riscos inerentes à aplicação de agrotóxicos. Os potenciais impactos são avaliados durante o registro do produto e, em função dos resultados obtidos, são definidas orientações para o uso, que constam do rótulo e da bula, e que são detalhados por receituário próprio. O receituário tem que ser emitido por profissional legalmente habilitado, sendo esta uma exigência tanto para a comercialização quanto para o uso do produto. A exigência da “receita agronômica” e seu conteúdo são determinadas pelo Capítulo VI do Decreto 4.074/2002:

“Da Receita Agronômica

Art. 64. Os agrotóxicos e afins só poderão ser comercializados diretamente ao usuário, mediante apresentação de receituário próprio emitido por profissional legalmente habilitado.

Art. 65. A receita de que trata o art. 64 deverá ser expedida em no mínimo duas vias, destinando-se a primeira ao usuário e a segunda ao estabelecimento comercial que a manterá à disposição dos órgãos fiscalizadores referidos no art. 71 pelo prazo de dois anos, contados da data de sua emissão.

Art. 66. **A receita, específica para cada cultura ou problema, deverá conter, necessariamente:**

I - nome do usuário, da propriedade e sua localização;

II - diagnóstico;

III - recomendação para que o usuário leia atentamente o rótulo e a bula do produto;

IV - recomendação técnica com as seguintes informações:

a) nome do(s) produto(s) comercial(ais) que deverá(ão) ser utilizado(s) e de eventual(ais) produto(s) equivalente(s);

b) **cultura e áreas onde serão aplicados;**

c) **doses de aplicação e quantidades totais a serem adquiridas;**

d) **modalidade de aplicação, com anotação de instruções específicas, quando necessário, e, obrigatoriamente, nos casos de aplicação aérea;**

e) **época de aplicação;**

f) **intervalo de segurança;**

g) orientações quanto ao manejo integrado de pragas e de resistência;

h) **precauções de uso;** e

i) orientação quanto à obrigatoriedade da utilização de EPI; e

V - data, nome, CPF e assinatura do profissional que a emitiu, além do seu registro no órgão fiscalizador do exercício profissional.

Parágrafo único. **Os produtos só poderão ser prescritos com observância das recomendações de uso aprovadas em rótulo e bula.**

Art. 67. Os órgãos responsáveis pelos setores de agricultura, saúde e meio ambiente poderão dispensar, com base no art. 13 da Lei no 7.802, de 1989, a exigência do receituário para produtos agrotóxicos e afins considerados de baixa periculosidade, conforme critérios a serem estabelecidos em regulamento.

Parágrafo único. A dispensa da receita constará do rótulo e da bula do produto, podendo neles ser acrescentadas eventuais recomendações julgadas necessárias pelos órgãos competentes mencionados no **caput**. (Grifo nosso)

3.11. No caso da aplicação por pulverização aérea, o risco de dispersão de agrotóxicos por deriva é um dos aspectos mais críticos e que tem que ser evitado. Para tanto, o aplicador deve considerar fatores como a regulação dos bicos de pulverização e as condições de temperatura, pressão atmosférica e velocidade do vento.

3.12. A Instrução Normativa do MAPA nº 2/2008 estabelece as medidas de segurança da aplicação, conforme transcrito abaixo:

I - toda aplicação de insumos pela aviação agrícola é registrada no relatório operacional previsto no art. 9º;

II - em relação à segurança da aplicação, o art. 10 apresenta diversas obrigações e algumas vedações "

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 cinquenta metros de mananciais de água, moradias isoladas e agrupamentos de animais;

II - nas aplicações realizadas próximas às culturas susceptíveis, os danos serão de inteira responsabilidade da empresa aplicadora;

III - no caso da aplicação aérea de fertilizantes e sementes, em áreas situadas à distância inferior a quinhentos metros de moradias, o aplicador fica obrigado a comunicar previamente aos moradores da área;

IV - não é permitida a aplicação aérea de fertilizantes e sementes, em mistura com agrotóxicos, em áreas situadas nas distâncias previstas no inciso I, deste artigo;

V - as aeronaves agrícolas, que contenham produtos químicos, ficam proibidas de sobrevoar as áreas povoadas, moradias e os agrupamentos humanos, ressalvados os casos de controle de vetores, observadas as normas legais pertinentes;

VI - no local da operação aeroagrícola será mantido, de forma legível, o endereço e os números de telefones de hospitais e centros de informações toxicológicas;

VII - no local da operação aeroagrícola, onde é feita a manipulação de produtos químicos, deverá ser mantido fácil acesso a extintor de incêndio, sabão, água para higiene pessoal e caixa contendo material de primeiros socorros;

VIII - é obrigatório ao piloto o uso de capacete, cinto de segurança e vestuário de proteção;

XI - a equipe de campo que trabalha em contato direto com agrotóxicos deverá obrigatoriamente usar os Equipamentos de Proteção Individual (EPI) necessários, fornecidos pelo empregador." **(Grifo nosso)**

3.13 Assim, de acordo com o art. 10 da IN nº 2/2008, diversos critérios para o uso da pulverização aérea têm que ser respeitados, como: a distância mínima de 500 metros de povoações, cidades, vilas, bairros, de mananciais de captação de água para abastecimento de população e de 250 metros de mananciais de água, moradias isoladas e agrupamentos de animais. A legislação federal apresenta requisitos e obrigações para atividade de aviação agrícola que visam conferir segurança às operações de aplicação de agrotóxicos.

7. Como se pode notar a partir da abordagem técnica supra, **não vigora qualquer proibição em âmbito federal** acerca da pulverização aérea de defensivos agrícolas. Há sim regramentos específicos para a atividade. Isto é, **as normas federais PERMITEM a pulverização de agrotóxicos pelo meio aéreo.**

8. A partir daí se nota que a discussão sobre a demanda de controle concentrado cinge-se a analisar se existiria competência dos Municípios em legislar sobre a proibição em pauta.

9. Adentrando sobre o tema de competências constitucionais em matéria ambiental, é comezinha a lição de que a Constituição de 1988 inaugurou uma abordagem mais enfática em torno do bem jurídico meio ambiente. Conferiu-lhe maior proteção e destinou-lhe capítulo próprio, sem prejuízo de outras abordagens ao longo de seu texto. Assim, **no art. 225, a CF impõe ao Poder Público** o dever de defender o meio ambiente e, para assegurar-lhe a efetividade, enumera algumas condutas. Dentre elas, **incumbe a todos os entes da federação controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e**

o meio ambiente (inc. V). Em paralelo, atribui como competência de **todos os entes da federação** proteger o meio ambiente no art. 23, inc. VI e legislar a respeito do tema, conforme art. 24, inc. VI.

10. Registre-se: quando a Constituição da República se refere ao Meio Ambiente, chama **todos os participantes da federação** para assegurar sua proteção e lhe confere poderes para tanto, como a competência legislativa. **Não exclui nenhum deles.**

11. A partir dessa fácil constatação, cumpre fixar dois pontos básicos: 1) como acontece a colaboração de todos os entes e 2) se pode o ente local proibir uma atividade autorizada em âmbito nacional.

12. Quanto ao primeiro ponto, a colaboração entre os entes federados ocorre por meio do exercício das competências constitucionais pertinentes, seja a legislativa concorrente ou mesmo a material comum. Nesse modelo constitucional, conforme expresso no art. 24 da CF, cabe à União fixar normas gerais e aos Estados-membros e Municípios suplementar essas normas. Essa suplementação pode sim ser mais restritiva e é até adequado que seja, já que objetiva preencher espaços legislativos com nuances próprias do cenário estadual e local. Com isso, fácil q perceber a ação de **todos os entes federados.**

13. Contudo, não pode a legislação suplementar ir de encontro à norma editada pela União, sob pena de inconstitucionalidade. Seria retirar ou eliminar a própria participação da União. O legislador estadual e local, em matéria concorrente, não fica livre para dispor ao seu talante. Tem que se atentar e se balizar pelo norte legislativo federal. Caso contrário, *a norma estadual ou municipal é inválida não pelo fato de contrariar materialmente a lei nacional, mas por, ao assim proceder, atuar fora de sua competência constitucional de suplementar (complementar) as linhas gerais definidas pela União*^[1]. É entendimento pacífico no STF que *A edição, por determinado Estado-membro, de lei que contrarie, frontalmente, critérios mínimos legitimamente veiculados, em sede de normas gerais, pela União Federal ofende, de modo direto, o texto da Carta Política*^[2].

14. Já resolvendo o segundo ponto, assinala-se que as normas suplementares podem sim ser mais restritivas que as normas gerais federais. Os Municípios e Estados-membros podem ampliar a proteção, estabelecendo novas restrições e condições ao exercício da atividade de pulverização aérea de agrotóxicos, bem como regras de segurança e fiscalização mais exigentes a esse respeito. Não é possível, todavia, que sejam totalmente incompatíveis com a norma geral, como foi feito. A partir da margem legislativa deixada para suplementação, não é possível juridicamente a previsão proibitiva por parte dos Municípios como descrito na demanda em apreço. Os Municípios não têm competência legislativa para proibir uma atividade que é autorizada pela norma geral da União.

15. Portanto, a colaboração dos entes estaduais e locais em tema de legislação concorrente deve ser alinhada com a legislação nacional. No caso, não caberia aos Municípios legislar proibindo uma prática que a legislação federal permite, ainda que sob determinadas condicionantes.

16. É neste sentido, aliás, a jurisprudência do STF **sobre os mesmos valores jurídicos envolvidos** na demanda. Confira-se:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 14.861/05, DO ESTADO DO PARANÁ. INFORMAÇÃO QUANTO À PRESENÇA DE ORGANISMOS GENETICAMENTE MODIFICADOS EM ALIMENTOS E INGREDIENTES ALIMENTARES DESTINADOS AO CONSUMO HUMANO E ANIMAL. LEI FEDERAL 11.105/05 E DECRETOS 4.680/03 E 5.591/05. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE PARA DISPOR SOBRE PRODUÇÃO, CONSUMO E PROTEÇÃO E DEFESA DA SAÚDE. ART. 24, V E XII, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. ESTABELECIMENTO DE NORMAS GERAIS PELA UNIÃO E COMPETÊNCIA SUPLEMENTAR DOS ESTADOS.

1. Preliminar de ofensa reflexa afastada, uma vez que a despeito da constatação, pelo Tribunal, da existência de normas federais tratando da mesma temática, está o exame na ação adstrito à eventual e direta ofensa, pela lei atacada, das regras constitucionais de repartição da competência legislativa. Precedente: ADI 2.535-MC, rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ 21.11.03.

2. Seja dispendo sobre consumo (CF, art. 24, V), seja sobre proteção e defesa da saúde (CF, art. 24, XII), busca o Diploma estadual impugnado inaugurar regulamentação paralela e explicitamente contraposta à legislação federal vigente.

3. Ocorrência de substituição - e não suplementação - das regras que cuidam das exigências, procedimentos e penalidades relativos à rotulagem informativa de produtos transgênicos por norma estadual que dispôs sobre o tema de maneira igualmente abrangente. Extrapolação, pelo legislador estadual, da autorização constitucional voltada para o preenchimento de lacunas acaso verificadas na legislação federal. Precedente: ADI 3.035, rel. Min. Gilmar Mendes, DJ 14.10.05.

4. Declaração de inconstitucionalidade consequencial ou por arrastamento de decreto regulamentar superveniente em razão da relação de dependência entre sua validade e a legitimidade constitucional da lei objeto da ação. Precedentes: ADI 437-QO, rel. Min. Celso de Mello, DJ 19.02.93 e ADI 173-MC, rel. Min. Moreira Alves, DJ 27.04.90.

5. Ação direta cujo pedido formulado se julga procedente.

(ADI 3645, Relator(a): Min. ELLEN GRACIE, Tribunal Pleno, julgado em 31/05/2006, DJ 01-09-2006 PP-00016 EMENT VOL-02245-02 PP-00371 RTJ VOL-00199-02 PP-00633 LEXSTF v. 28, n. 334, 2006, p. 75-91)

III- CONCLUSÃO

17. Ante o exposto, com fundamento na Lei Complementar nº 73/93 e na Lei nº 9.028/95, concluo, consoante o raciocínio supra, pela procedência da ADPF 667. Proponho, após os visto de praxe, a devolução dos autos ao órgão de contencioso demandante.

À consideração superior.

Brasília, 22 de abril de 2020.

assinado eletronicamente
PEDRO ALLEMAND
ADVOGADO DA UNIÃO

Notas

1. [^] *Min. Dias Toffoli, na ADI 3937/SP.*
2. [^] *Min. Celso de Mello, na ADI 2.903/PB*

Documento assinado eletronicamente por PEDRO ALLEMAND VASQUES, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 416290007 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): PEDRO ALLEMAND VASQUES. Data e Hora: 23-04-2020 07:48. Número de Série: 17322692. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.
