

**PARECER SOBRE O PROJETO DE LEI Nº. 8/2022, EM TRÂMITE NA  
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO – ALESP**

**SINDICATO NACIONAL DAS EMPRESAS DE AVIAÇÃO  
AGRÍCOLA - SINDAG**, entidade representativa de classe, com sede à Rua Felicíssimo de  
Azevedo, 53, Conjunto 705, no bairro de São João, CEP nº. 90540-110, em Porto Alegre/RS,  
por sua assessoria jurídica, apresenta parecer a respeito da inconstitucionalidade do projeto de  
lei que tramita perante a Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo - ALESP, cuja  
proposição é de alteração da Lei nº. 17.054/2019, para **incluir a vedação à pulverização de  
agrotóxicos em toda a agricultura do Estado de São Paulo.**

Conforme referido supra, trata-se de projeto de lei estadual  
(Projeto nº. 8/2022 – ALESP), que assim dispõe:

*Art. 1º – A Lei nº 17.054, de 06 de maio de 2019, fica alterada na  
seguinte conformidade:*

*I- fica inserido o artigo 6º-A, com a seguinte redação:*

**“ Artigo 6º-A – É vedada a pulverização aérea de agrotóxicos na  
agricultura do Estado de São Paulo, independente do tamanho da  
área e da modalidade do equipamento aéreo utilizado. ”**

*II- o artigo 7º fica incluído de inciso XXVII, com a seguinte redação:*

**“ Artigo 7º - ...**

**...**

**XXVII – utilizar agrotóxicos e afins para pulverização aérea de  
plantações, independente do tamanho da área e da modalidade de  
equipamento aéreo utilizado. (NR) ”**

*Artigo 2º – Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.*

No entanto, segundo o entendimento da assessoria jurídica do  
SINDAG, a lei estadual que pretender regular, e mais absurdamente, expressamente proibir a  
aplicação de “agrotóxicos” para a aviação, é flagrantemente inconstitucional, pois é formada



por matéria sobre a qual a União exerceu sua competência para legislar. Portanto, havendo legislação federal específica tratando da aviação e dos *defensivos* agrícolas, é vedada a edição de lei por outro ente da Federação a respeito, de acordo com as razões expostas a seguir:

## DA DEFINIÇÃO DE AGROTÓXICO CONFORME A LEI

Antes de adentrar no mérito da questão acerca da proibição objeto principal do parecer, cabe trazer à baila as informações atinentes ao conceito de agrotóxico conforme a Lei nº 7.802/89:

*Art. 2º Para os efeitos desta Lei, consideram-se:*

*I - agrotóxicos e afins:*

*a) os 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 de 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;*

São, portanto, agrotóxicos, químicos ou biológicos: inseticidas, formicidas, cupinídeos, bernicidas, nematocidas, acaricidas, carrapaticidas, moluscicidas, raticidas, fungicidas, bactericidas, herbicidas, arboricidas etc. O termo agrotóxico teve aceitação nacional, aparecendo na Lei Estadual 4002-84 (de 5/1/1984), que disciplina o uso desses produtos no Estado de São Paulo, e na Lei Federal 7802-89 (de 11/7/1989), que disciplina o uso deles em todo o território nacional.

Nesse sentido, conforme supra, da definição de agrotóxicos, o projeto de lei em questão pretende vedar expressamente a pulverização aérea destes. Dessa forma, o legislador estadual quer proibir a pulverização aérea de agrotóxicos em todo o



território paulista, o que inclui, também, a pulverização por meio de drones (aeronaves não tripuladas).

## DA FALTA DE COMPETÊNCIA LEGISLATIVA ESTADUAL

Cabe examinar o poder de legislar de cada ente federativo, o qual foi expressamente determinado pela Constituição Federal de 1988, quando repartiu as competências na Federação brasileira. Promulgada aos 5 de outubro de 1988, a Lei Maior especificou de forma detalhada os limites da autonomia legislativa dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, determinando claramente suas competências, reservando a regulamentação de certas matérias, exclusivamente, à União.

De outra forma, o Constituinte de 1988 possibilitou o regramento em conjunto, através de competências concorrentes, permitindo que certos pontos fossem disciplinados por entes federativos de forma concomitante, devendo-se, para tanto, observar a hierarquia dos mesmos. Para a questão sob exame, cabe então analisar a competência legislativa para a proteção do meio ambiente. **De acordo com a Constituição Federal, somente a União pode legislar sobre proteção do meio ambiente, cabendo aos Estados legislar de modo supletivo, segundo consta no seu artigo 24, inciso VI e parágrafos:**

*“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. (...)*

*§ 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.*

*§ 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.*

*§ 3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.*



§ 4º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.”

Assim, o Poder Constituinte reservou à União a preponderância na legislação sobre o meio ambiente, cabendo aos Estados e ao Distrito Federal o poder de apenas complementar, ficando reservado aos demais entes federativos somente cumprir a legislação editada pelos outros entes federativos, NÃO PODENDO NEM OS ESTADOS E NEM OS MUNICÍPIOS CONTRARIAREM OU REVOGAREM LEGISLAÇÃO FEDERAL.

Da leitura da justificativa apresentada no projeto de lei em questão, fica mais do que clara a confusão por parte do parlamentar proponente, no que tange às competências legiferantes inseridas na Constituição Federal, em relação à possibilidade de legislar concorrentemente a partir do comando constitucional do art. 24, IV c/c a Lei Federal nº. 7.802/89.

De acordo com a Lei Federal nº. 7.802/89, mais precisamente em seu art. 10, *compete aos Estados e ao Distrito Federal, nos termos dos arts. 23 e 24 da Constituição Federal, legislar sobre o uso, a produção, o consumo, o comércio e o armazenamento dos agrotóxicos, seus componentes e afins, bem como fiscalizar o uso, o consumo, o comércio, o armazenamento e o transporte interno.*

Todavia, não está insculpido no texto legal federal pátrio a possibilidade de vedação e proibição por parte de Estados e do Distrito Federal – e nem mesmo aos Municípios –. Da leitura do art. 10º, da Lei Federal nº. 7.802/89, acima mencionado, vemos que os entes federativos de nível estadual somente podem estabelecer parâmetros de uso, produção, consumo, comércio e armazenamento, além de realizar a fiscalização.



De outra banda, por óbvio, os Estados e os Municípios não estão autorizados, pela ordem constitucional, a legislar de modo contrário ao que estabelece a legislação federal, cabendo aos Estados somente complementar o que já dispõe a legislação federal.

Por se tratar de competência legislativa, sobre matéria de interesse nacional, deve ser aplicado ao caso o art. 22, da Constituição Federal, que trata da competência exclusiva da União para legislar. Logo, não pode o Estado Bandeirante legislar sobre matéria já tratada por lei federal, ainda mais quando o ente quer dispor de modo oposto.

Nesse contexto, a legislação estadual que vier com o escopo de proibir expressamente a pulverização/aplicações aéreas realizadas e incluir obrigações não previstas na legislação federal, **afronta de forma flagrante a legislação federal específica.**

Dessa forma, o projeto de lei em questão, que pretende legislar sobre proteção ao meio ambiente – matéria afetada à competência legislativa da União – e, o que é mais absurdo, que quer proibir a aplicação aérea de produtos que não encontram nenhuma restrição federal, **acaba sendo ilegal e inconstitucional.**

Nesse sentido, é oportuno analisar decisão do SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA, no Recurso Especial nº 29.299, apresentado pelo Município de Porto Alegre, reconhecendo a impossibilidade dos entes federativos extrapolarem sua competência legislativa, especialmente quando a matéria encontra-se regulada pela União, como segue:

*“UMA VEZ AUTORIZADA PELA UNIÃO A PRODUÇÃO E DEFERIDO O REGISTRO DO PRODUTO, PERANTE O MINISTÉRIO COMPETENTE, É DEFESO AOS MUNICÍPIOS VEDAR, NOS RESPECTIVOS TERRITÓRIOS, O USO E O ARMAZENAMENTO DE SUBSTÂNCIAS AGROTÓXICAS, EXTRAPOLANDO O PODER DE*



*SUPLEMENTAR, EM DESOBEDIÊNCIA A LEI FEDERAL. A PROIBIÇÃO DE USO E ARMAZENAMENTO, POR DECRETO E EM TODO O MUNICÍPIO CONSTITUI DESAFEIÇÃO A LEI FEDERAL E AO PRINCÍPIO DA LIVRE INICIATIVA, CAMPO EM QUE AS LIMITAÇÕES ADMINISTRATIVAS HÃO DE CORRESPONDER AS JUSTAS EXIGÊNCIAS DO INTERESSE PÚBLICO QUE AS MOTIVA, SEM O ANIQUILAMENTO DAS ATIVIDADES REGULADAS. RECURSO CONHECIDO E IMPROVIDO. DECISÃO INDISCREPANTE.”*

Conforme decidiu o Superior Tribunal de Justiça – STJ, não pode outro ente federativo proibir o uso de determinado defensivo agrícola já autorizado e regulamentado pela União, bem como é vedado limitar o desenvolvimento de uma atividade empresarial licenciada pela legislação federal.

Desta forma, é irrefutável que pretensa lei estadual, que deseje aniquilar a aviação agrícola, extrapola a divisão das competências legislativas, ainda mais quando a União exerceu a sua competência originária (art. 24, VI, CRFB/88).

Note-se que mesmo quando os Estados e o Distrito Federal legislam sobre proteção ao meio ambiente, devem respeitar os limites impostos pela União, **cujas competências legislativas são a principal, a qual somente pode ser suplementada, jamais contrariada (como deseja o Projeto de Lei nº. 8/2022 – ALESP), decorrência lógica do princípio da simetria do federalismo brasileiro.** Desse modo já decidiu o Supremo Tribunal Federal – STF:

*“Assim, embora o Município detenha competência comum para tratar da proteção ao meio ambiente, **não lhe é assegurado legislar sobre tal tema**, conforme se depreende dos arts. 23, VI e 24, VI, da Lei Maior, salvo no exercício da competência legislativa suplementar, nos termos do art. 30, I e II, da mesma Carta. Todavia, ressalte-se que, conquanto o Município possa suplementar a legislação federal e a estadual no que couber (interesse local), **não lhe é permitido restringir ou ampliar aquilo que foi estabelecido nas normas editadas pelos demais entes, sob pena de violação do próprio princípio federativo.** (RE 595263 / PR*



– PARANÁ, RECURSO EXTRAORDINÁRIO, Relator Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Julgamento: 23/03/2011, destacou-se)

Logo, Estados e Municípios, mesmo na competência concorrente, não podem contrariar a lei federal, o que fica bem evidenciado através da jurisprudência oriunda da Suprema Corte Brasileira, acima colacionada.

A Aviação Agrícola vem regulada pelo Decreto-Lei nº. 917, de 1969, o qual disciplina esta atividade, autorizando o seu funcionamento dentro de determinadas condições. De acordo com a Constituição Federal e a jurisprudência, frente à lei federal, cabe aos Estados e aos Municípios apenas respeitarem esta legislação, não podendo impor qualquer outra medida que contrarie a lei editada pela União.

Por conseguinte, não pode a lei estadual ou municipal pretender legislar de modo contrário ao que já normatizou a União. Como a lei federal autoriza as empresas a trabalharem, dentro de determinadas condições e limites, **é inconstitucional qualquer lei, estadual ou municipal, que pretenda impor outras exigências à atividade.**

Dentro deste contexto, lei que queira impor a proibição das aplicações aéreas, como a que se discute no Projeto de Lei nº. 8/2022, tudo em discordância com a lei federal, é evidentemente inconstitucional, por extrapolar a competência legislativa outorgada pela Constituição Federal.

## DA EXISTÊNCIA DE NORMAS FEDERAIS

Cabe invocar a competência privativa da União para reger a aplicação aérea de defensivos agrícolas, com base no art. 22 da Constituição Federal, que assim estabelece:



*“Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:*

*I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho*

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

*XI - trânsito e transporte;*

*(...) XVI - organização do sistema nacional de emprego e condições para o exercício de profissões”*

Desse modo, seja por se tratar de matéria de direito civil, comercial, **agrário e aeronáutico**, seja por que cuida de navegação aérea, ainda sobre as condições do exercício de atividade profissional, cabe à União, privativamente, legislar sobre a aviação agrícola.

Nesse sentido, a atividade de aviação agrícola foi disciplinada pelo Decreto Lei nº. 917/69 e regulamentada pelo Decreto nº. 86.765/81, estabelecendo expressamente em seu art. 1º ser de competência do Ministério da Agricultura a supervisão, orientação e fiscalização das atividades exercidas por empresas de aviação agrícola, nos seguintes termos:

*“Art. 1º – Compete ao Ministério da Agricultura propor a política para o emprego da Aviação Agrícola, visando à coordenação, orientação, supervisão e fiscalização de suas atividades, ressalvada a competência de outros Ministérios, notadamente” (grifou-se)*

Assim, pela leitura do dispositivo anteriormente citado, pode-se perceber que a aviação agrícola é permitida e regulada pela legislação federal, sendo a fiscalização da atividade aérea agrícola de competência exclusiva do Ministério da Agricultura. Tal situação é reforçada pelo disposto no art. 3º, alínea f, do Decreto Lei nº 917/69, desse modo:



*“Art 3º - Ao Ministério da Agricultura, ouvidos, quando for o caso, os demais Ministérios interessados, incumbe:*

*(...) f) 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;”*

No que se refere aos aviões agrícolas, a matéria é ainda regida pela Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC, devendo obedecer ao regramento imposto pela legislação aeronáutica (isto é, ao Código Brasileiro do Ar, Lei nº. 7.565, de 19 de dezembro de 1986, que trata da aviação agrícola de modo especial em seu art. 202, somados aos regulamentos, em especial o REGULAMENTO BRASILEIRO DA AVIAÇÃO CIVIL RBAC nº. 137, de 30 de maio de 2012, que cuida da CERTIFICAÇÃO, ESPECIFICAÇÕES OPERATIVAS E OUTROS REQUISITOS PARA OPERAÇÕES AÉREA AGRÍCOLAS).

Assim, somente a ANAC pode dispor sobre interdição e liberação de aeronaves para voo, sendo ilegítima qualquer tentativa do estado ou município de vedação a aviões agrícolas, até porque a alínea “g” do art. 3º do Decreto-Lei nº. 917/69 prevê que a suspensão ou cancelamento de registro de empresas de aviação agrícola é prerrogativa do MAPA.

**Ora, com fulcro em todos esses dispositivos, resta evidente que a lei estadual que pretenda legislar sobre a atividade de aviação agrícola traz inconstitucionalidade grave, pois a matéria é de competência privativa da União, que já regulou a atividade, principalmente pelo Decreto-lei nº. 917/69, pelo Decreto nº. 86.735/81, pelo Código Brasileiro do Ar (Lei nº. 7.565/86, art. 202) e RBAC nº. 137.**

Além do Estado Paulista não ter competência para legislar sobre a aviação agrícola, o Projeto de Lei nº. 8/2022 é completamente descabido, haja vista a



transgressão expressa e direta aos Princípios Constitucionais da Supremacia Constitucional, da Dignidade Humana, da Igualdade, do Direito no Trabalho, e do Direito à Vida.

**A vedação trazida por todo o texto do projeto de lei manifesta-se na forma de inconstitucionalidade material, posto que contraria preceitos e princípios contidos na Carta Magna.**

A Constituição Federal é de clareza solar no tocante ao livre exercício das profissões "atendidas as qualificações profissionais estabelecidas em lei". As exceções ao disposto neste artigo são estabelecidas pelo próprio Legislador Constituinte, como na prestação de concurso público para o exercício de cargos públicos (CF/88, art. 37,II). Observemos o Texto Magno:

*"Art. 5º. Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e a propriedade, nos termos seguintes:*

*(...) XIII – é livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer".*

*(...)*

*Art. 170. A ordem econômica fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:*

*(...) Parágrafo Único: É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei"*

*(...)*

*Art. 193. A ordem social tem como base o **primado do trabalho**, e como objetivo o bem-estar e a justiça social".*



Atendo-se a esta regra constitucional, **percebe-se que os Estados e o Distrito Federal não possuem competência para legislar, tampouco para proibir a atividade de aviação agrícola, assunto que é de competência da União, plenamente exercida pelo Ministério da Agricultura e pela ANAC.**

Logo, somente poderá ser alterada a legislação de aviação agrícola através do Congresso Nacional, com alteração da legislação já existente ou com nova legislação dispondo sobre o assunto.

Como se não bastasse, no art. 5º, XIII e art. 170, parágrafo único, ambos da CRFB/88, vemos dois dispositivos constitucionais complementando-se, um dando sentido lógico ao outro: o **livre exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão** é condição *sine qua non* para o exercício laboral e, pressuposto essencial da **livre iniciativa da ordem econômica**. Esta interpretação presume-se correta, posto que são dispositivos encontrados no mesmo corpo legal constitucional, o **que notoriamente não ocorre com o Projeto de Lei nº. 8/2022, que veda totalmente a pulverização aérea de insumos agrícolas em toda agricultura paulista, sem exceções.**

Portanto, observando à vista dos preceitos constitucionais, acima mencionados, fica claro que o trabalho é direito fundamental, alçado a essa categoria, pela própria Lei das Leis, **não podendo uma lei estadual proibir uma atividade regularmente estabelecida, que cumpre a legislação federal.** É cristalino que qualquer ato impeditivo ao livre exercício da atividade laboral, importa em afronta a princípios básicos da Carta Política, que é farol e bússola de todo o ordenamento jurídico.

Cabe ressaltar novamente, que a aviação agrícola é regulada pelo **Decreto-lei nº. 917/69**, o qual foi regulamentado pelo **Decreto 86.765/81**, que disciplina esta atividade, autorizando o seu funcionamento dentro de determinadas condições. O Ministério da



Agricultura, por sua vez, exerce a sua competência, editando normas complementares, em especial a **Instrução Normativa MAPA nº. 02/08**, que aprova normas de trabalho da aviação agrícola. **Desta forma, exercendo seu poder, a União já editou diversas normas que versam sobre a atividade de aviação agrícola, como já mencionado acima.**

Logo, não cabe ao Estado restringir – e muito menos proibir – a pulverização aérea de agrotóxicos, cujo uso já fora regulamentado pela União, bem como é vedado limitar o desenvolvimento de uma atividade empresarial licenciada pela legislação federal. **Desta forma, é irrefutável que o projeto de lei em comento se faz inconstitucional e ilegal, uma vez que, neste caso específico a competência é originária da União, e o Ministério da Agricultura é um órgão pertencente à esfera da União Federal e exerceu esta competência regulamentar.**

Ainda no tocante à proteção ao meio ambiente, de acordo com a lei federal, cabe ao Ministério da Agricultura (MAPA) não só fiscalizar a aviação agrícola, como também propor a política nacional para a sua utilização. O art. 4º, inc. VII, do Decreto 86.765, trata especificamente da proteção à vida e à saúde, como competência do MAPA, quando a atividade for a aviação agrícola:

*“Art. 4º - Ao Ministério da Agricultura e do Abastecimento compete:*

*(...) 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 dessa atividade.”*

Tal dispositivo, ademais, praticamente repete o Decreto-Lei nº. 917/69, em seu art. 3º, alínea “f”. Por sua vez, o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) exerce a sua competência, na medida em que mantém fiscalização da aviação agrícola, assim como edita regulamentos, inclusive sob o aspecto ambiental, entre os



quais se destaca a INSTRUÇÃO NORMATIVA MAPA Nº.02/08, que aprova normas de trabalho da aviação agrícola.

Na fiscalização, o Ministério da Agricultura enquadra-se como órgão setorial do SISNAMA – Sistema Nacional do Meio Ambiente, previsto na Política Geral do Meio Ambiente, regulado pela Lei nº. 6.938,/81. Segundo a lição de Afonso da Silva, com base no art. 6º, da Lei 6.938/81, o SISNAMA é integrado por órgãos setoriais, que são:

*“entidades integrantes da Administração Pública Federal direta ou indireta, cujas atividades estejam, total ou parcialmente, associadas às de preservação da qualidade ambiental ou de disciplina do uso de recursos ambientais”<sup>1</sup>*

Afonso da Silva também destaca que a atuação de todo o SISNAMA será efetivado mediante articulação coordenada dos órgãos que o constituem, de acordo com o Decreto nº. 99.274/90, art. 14, observando que *“nas atividades de licenciamento, fiscalização e controle deverão ser evitadas exigências burocráticas excessivas ou pedidos de informações já disponíveis”<sup>2</sup>*.

Ora, se há um Ministério cuidando de forma eficiente e especializada do assunto, nada justifica, seja do ponto de vista jurídico ou do prisma social, a proibição do exercício da pulverização aérea de defensivos agrícolas, atividade regulamentada e amplamente fiscalizada.

Aqui, cabe mencionar o caso da legislação estadual que pretendia restringir a comercialização de insumos e defensivos agrícolas autorizados pela União. Nesse caso, há jurisprudência pacífica no Supremo Tribunal Federal (STF) declarando a inconstitucionalidade da regra estadual frente a lei federal.

<sup>1</sup> SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional*. pág. 225.

<sup>2</sup> SILVA, José Afonso da. ob. cit., pág. 226.



São os julgados sobre a matéria:

*“REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI ESTADUAL N. 7.747, DE 22 DE DEZEMBRO DE 1982, EM CONJUNTO COM OS DECRETOS NS. 30.787, DE 22/7/1982 E 30.811, DE 23/8/82, TODOS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. COMPETÊNCIA CONSTITUCIONAL DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE NORMAS GERAIS DE DEFESA E PROTEÇÃO A SAÚDE (ARTIGO 8., XVII, 'C', DA C.F.), E, SUPLETIVAMENTE, DOS ESTADOS (PARAGRAFO ÚNICO DO ARTIGO 8.). **SUPREMACIA DA LEI FEDERAL. LIMITES. CARÁTER SUPLETIVO DA LEI ESTADUAL, DE MODO QUE SUPRA HIPÓTESES IRREGULADAS, PREENCHENDO O 'VAZIO', O 'BRANCO' QUE RESTAR, SOBRETUDO QUANTO AS CONDIÇÕES LOCAIS. EXISTÊNCIA, 'IN CASU', DE LEGISLAÇÃO FEDERAL QUE REGULA A ESPÉCIE. INCONSTITUCIONALIDADE DA DEFINIÇÃO DE AGROTÓXICOS E OUTROS BIOCIDAS POR LEI ESTADUAL; OU DA FIXAÇÃO DE NORMAS GERAIS E PARAMETROS PARA A CLASSIFICAÇÃO TOXICOLÓGICA. **COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA ESTABELECE PROIBIÇÕES A PRODUÇÃO, COMERCIO E CONSUMO DE MERCADORIAS QUE CONTENHAM SUBSTANCIAS NOCIVAS. PODER DE POLÍCIA DO ESTADO - LIMITES. REPRESENTAÇÃO PROCEDENTE, EM PARTE. INCONSTITUCIONALIDADE, NA LEI 7.747, DE 22/12/1982: DO PARAGRAFO 1. DO ARTIGO 1.; DA ALÍNEA 'A' DO PARAGRAFO 3. DO ARTIGO 1.; DA PARTE FINAL DA ALÍNEA 'B'; DO PARAGRAFO 3º DO ARTIGO 1º: 'OBEDECENDO, NO MÍNIMO, AS NORMAS E PARAMETROS ESTABELECIDOS NO ANEXO I, DA PRESENTE LEI'; DA PARTE FINAL DA ALÍNEA 'C' DO PARAGRAFO 3. DO ARTIGO 1.: 'CONTENDO, NO MÍNIMO, OS DADOS CONSTANTES DO ANEXO II, DESTA LEI'; DA ALÍNEA 'D' DO PARAGRAFO 3. DO ARTIGO 1.; DO PARAGRAFO 4. DO ARTIGO 1.; DO ARTIGO 3. - 'CAPUT'; DO ARTIGO 5. (COMO CONSEQUÊNCIA DA INCONSTITUCIONALIDADE DO DECRETO 30.787/82); NO ARTIGO 7., A PARTE FINAL: 'ENTENDENDO-SE COMO TAIS OS ZOOTECNISTAS, MÉDICOS-VETERINÁRIOS E ENGENHEIROS FLORESTAIS'; O PARAGRAFO ÚNICO DO ARTIGO 7.; OS ANEXOS I E II. (Rp 1153, Relator(a): Min. ALDIR PASSARINHO, Tribunal Pleno, julgado em 16/05/1985, DJ 25-10-1985 PP-19145 EMENT VOL-01397-01 PP-00105 RTJ VOL-00115-03 PP-01008) (destacou-se)*****



RECURSO EXTRAORDINÁRIO. COMPETÊNCIA ESTADUAL E DA UNIÃO. PROTEÇÃO À SAÚDE E AO MEIO AMBIENTE. LEI ESTADUAL DE CADASTRO DE AGROTÓXICOS, BIOCIDAS E PRODUTOS SANEANTES DOMISSANITÁRIOS. LEI Nº 7.747/2-RS. RP 1135. 1. A matéria do presente recurso já foi objeto de análise por esta Corte no julgamento da **RP 1.135**, quando, sob a égide da Carta pretérita, se examinou se a Lei 7.747/82-RS invadiu competência da União. Neste julgamento, o Plenário definiu o conceito de normas gerais a cargo da União e aparou as normas desta lei que superavam os limites da alçada estadual. 2. **As conclusões ali assentadas permanecem válidas em face da Carta atual**, porque as regras remanescentes não usurparam a competência federal. A Constituição em vigor, longe de revogar a lei ora impugnada, reforçou a participação dos estados na fiscalização do uso de produtos lesivos à saúde. 3. A lei em comento foi editada no exercício da competência supletiva conferida no parágrafo único do artigo 8º da CF/69 para os Estados legislarem sobre a proteção à saúde. Atribuição que permanece dividida entre Estados, Distrito Federal e a União (art. 24, XII da CF/88). 4. Os produtos em tela, além de potencialmente prejudiciais à saúde humana, podem causar lesão ao meio ambiente. O Estado do Rio Grande do Sul, portanto, ao fiscalizar a sua comercialização, também desempenha competência outorgada nos artigos 23, VI e 24, VI da Constituição atual. 5. Recurso extraordinário conhecido e improvido. (RE 286789, Relator(a): Min. ELLEN GRACIE, Segunda Turma, julgado em 08/03/2005, DJ 08-04-2005 PP-00038 EMENT VOL-02186-03 PP-00446 LEXSTF v. 27, n. 317, 2005, p. 257-265 RT v. 94, n. 837, 2005, p. 138-141 RB v. 17, n. 501, 2005, p. 51 RTJ VOL-00194-01 PP-00355) (destacou-se)

**Ementa:** AGRAVO DE INSTRUMENTO. DIREITO PÚBLICO NÃO ESPECIFICADO. MEIO AMBIENTE. VEDAÇÃO DA COMERCIALIZAÇÃO DOS PRODUTOS DENOMINADOS PARADOX E PARAQUAT 200 SL SINON. COMPETÊNCIA CONCORRENTE DA UNIÃO, DOS ESTADOS E DO DISTRITO FEDERAL PARA LEGISLAR SOBRE A PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE - ART. 24, VI, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. PRÉVIO CADASTRAMENTO JUNTO AO DEPARTAMENTO DE MEIO AMBIENTE DA SECRETARIA ESTADUAL DA SAÚDE E DO MEIO AMBIENTE. LEI ESTADUAL Nº 7.747/82 E DECRETO Nº 32.854/88. **INVASÃO DA COMPETÊNCIA DA UNIÃO. JULGAMENTO DA REPRESENTAÇÃO Nº 1.153-4 E DO RE Nº 286.789-6 PELO STF, E DA APELAÇÃO CÍVEL Nº 70058679861 E DO AGRAVO DE INSTRUMENTO Nº 70058567801 POR ESTE TRIBUNAL DE JUSTIÇA. I - Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal, legislar, concorrentemente, acerca da proteção do meio ambiente. Art.**



24, VI, da Constituição da República. II - A Lei Federal nº 7.802/89 prevê o registro prévio dos agrotóxicos destinados à comercialização em órgão da União. III - No âmbito estadual, a Lei nº 7.747/82, regulamentada pelo Decreto nº 32.854/88, aponta a necessidade de prévio cadastramento dos agroquímicos junto à Secretaria Estadual de Saúde e do Meio Ambiente. IV - Precedentes do e. STF no sentido da **invasão da competência da União pela Lei Estadual nº 7.747/82, em especial no tocante à instituição de cadastro próprio de agrotóxicos, biocidas e produtos saneantes domissanitários no Estado do Rio Grande do Sul - Representação nº 1.153-4 e RE nº 286.789-6. De igual forma neste Tribunal de Justiça, nos autos da apelação cível nº 70058679861 e do agravo de instrumento nº 70058567801. V- Os julgados do e. STF e deste Tribunal, além da comercialização nacional e no Estado pelo menos desde 2006, devidamente registrado e autorizado pelos Órgãos Federais de controle, conferem verossimilhança às alegações da recorrida, e mitigam a relevância da fundamentação da agravante, bem como afastam o perigo de lesão grave e de difícil reparação na comercialização dos produtos Paraquat e Paradox. Agravo de instrumento desprovido. (Agravo de Instrumento Nº 70060523214, Terceira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Eduardo Delgado, Julgado em 02/07/2015)'' (destacou-se)**

Ou seja, as condições para o exercício da atividade das associadas do Sindicato encontram-se consubstanciadas no art. 1º, III e IV; art. 5º caput, III, art. 170, § único; art. 193, todos da CF/88, e nos diplomas legais pertinentes a aviação agrícola (Decreto-lei nº. 917/69 que foi regulamentado pelo Decreto nº. 86.765/81), os quais estabelecem, entre outras condições, propor a política para emprego da aviação agrícola, visando orientação, supervisão e fiscalização da atividade aérea agrícola. Logo, não pode a lei estadual proibir a atividade da aviação agrícola, sob pena de infringir a competência federal sobre o tema.

## DO RESPEITO À SUSTENTABILIDADE

Também sob o aspecto da sustentabilidade, o projeto de lei estadual não deve prosperar. O desenvolvimento de qualquer atividade econômica deve ser fundamentado em sua sustentabilidade, ou seja, a harmonização entre os perfis econômico, social e ambiental. Nesse contexto, o Estado tem o dever de regulamentar as atividades visando



ao equilíbrio dos anseios econômicos, sociais e ambientais tanto da sociedade como dos produtores, ou seja, sua sustentabilidade.

A pulverização aérea de defensivos agrícolas é atividade econômica exaustivamente regulamentada pela União, conforme visto acima, sendo inevitável concluir que a total proibição desta atividade é medida desproporcional, sendo evidentemente ofensiva ao princípio da isonomia e da livre iniciativa econômica.

**Não bastasse as consequências para as cadeias produtivas, é certo afirmar que o próprio Estado Bandeirante será impactado pela referida Lei, uma vez que a sua produção agrícola, que é destinada aos mercados nacional e internacional, perderia competitividade frente a entes da Federação que continuariam com a regulamentação federal.**

Ainda, merece destaque o fato de que a redação proposta induz um comportamento pelos produtores agrícolas indesejado sob o ponto de vista da saúde do trabalhador, **isso porquê ao proibir a pulverização aérea, o que também exclui drones, a Lei privilegia técnicas de contato direto com os produtos, as quais são potencialmente mais prejudiciais à saúde dos trabalhadores, a exemplo da aplicação costal.**

Já com relação aos defensivos agrícolas, merece destaque o fato que a sua produção, exportação, importação, comercialização e utilização devem ser previamente registradas em órgão federal, de acordo com as diretrizes e exigências dos órgãos federais responsáveis pelos setores da saúde, do meio ambiente e da agricultura.

Neste sentido, os produtos registrados no âmbito federal são seguros, pois passaram por rigorosa avaliação dos órgãos competentes, quais sejam, Ministério da Agricultura (Análise sobre a sua eficácia agrônômica), ANVISA (Análise toxicológica -



Saúde Humana) e IBAMA (Análise Ecotoxicológica - Meio Ambiente), antes de serem comercializados e utilizados em todo o território nacional.

Ainda, segundo a Lei nº. 7.802/89, artigo 3º, parágrafo 6º, é proibido o registro de agrotóxicos, seus componentes e afins:

*“a) Para os quais o Brasil não disponha de métodos para desativação de seus componentes, de modo a impedir que os seus resíduos remanescentes provoquem riscos ao meio ambiente e à saúde pública;*

*b) para os quais não haja antídoto ou tratamento eficaz no Brasil;*

*c) que revelem características teratogênicas, carcinogênicas ou mutagênicas, de acordo com os resultados atualizados de experiências da comunidade científica;*

*d) que provoquem distúrbios hormonais, danos ao aparelho reprodutor, de acordo com procedimentos e experiências atualizadas na comunidade científica;*

*e) que se revelem mais perigosos para o homem do que os testes de laboratório, com animais, tenham podido demonstrar, segundo critérios técnicos e científicos atualizados; e*

*f) cujas características causem danos ao meio ambiente.”*

Assim, a concessão do registro federal para os defensivos agrícolas pressupõe que já houve a observância por parte desses órgãos quanto aos critérios estabelecidos em lei para a garantia da saúde humana e do meio ambiente.

Dessa forma, o ato do legislador municipal ou estadual, ao tentar impor restrições ao emprego de produtos já registrados, configura usurpação da competência federal, na medida que este assume uma responsabilidade que não lhe cabe, quer do ponto de vista legal, quer do ponto de vista técnico.

Quanto aos potenciais impactos ambientais da pulverização aérea de defensivos agrícolas, a preocupação com esta técnica de manejo reside na possibilidade de



ocorrência da chamada deriva no momento da pulverização, risco que ocorre em qualquer tipo de pulverização, terrestre ou costal. Sobre o tema, muitas vezes, são apresentadas informações equivocadas e ultrapassadas.

Ora, nenhuma atividade econômica conseguiria se manter com um índice de assertividade baixo. Defensivos agrícolas são produtos caros, não seria, portanto, racional a contratação de um serviço que resultaria no descarte/desperdício de um produto cujo valor impacta diretamente a cadeia produtiva.

Diversos estudos nacionais e internacionais publicados recentemente indicam que, mesmo com a eventual ocorrência de deriva, não se verificam partículas significativas para além da faixa de segurança regulamentada (250 metros). Informações técnicas confirmadas pelo artigo publicado pelo Professor Dr. João Paulo Arantes Rodrigues da Cunha, da Universidade Federal de Uberlândia, indicam os parâmetros técnicos para mitigação da deriva (disponível em <http://ccarevista.ufc.br/seer/index.php/ccarevista/article/view/378>).

Sobre a regulamentação nacional que determina as faixas de segurança e parâmetros técnicos para pulverização aérea, a Instrução Normativa MAPA nº. 2/2008 determina que a pulverização aérea deve respeitar o limite de 250 metros de rios, além de 500 metros de populações, vilas e mananciais.

Pelos estudos recentes, verifica-se que os efeitos da deriva são mitigáveis, sendo extensa a regulamentação quanto a técnicas e parâmetros que devem ser respeitados no momento da pulverização aérea. Respeitados os parâmetros já previstos na legislação nacional não se verificam riscos, seja à saúde da população, seja ao meio ambiente.



Desta forma, considerando que a pulverização aérea de defensivos agrícolas já é objeto de extensa regulamentação pela União, conforme exposto acima, sendo garantida a atividade da aviação agrícola em todos os referidos instrumentos legislativos, se mostra prejudicada a matéria disposta no Projeto de Lei nº. 8/2022 – ALESP.

Por fim, cabe apresentar o posicionamento público emanado em diversas oportunidades pelo grupo de trabalho formado por professores da Universidade Estadual Paulista e da Universidade Federal de Uberlândia, em especial, do Professor Dr. Ulisses Antuniassi, coordenador do referido grupo: *“A proibição da pulverização aérea é uma medida desproporcional. Ela não tem cabimento dentro do contexto de um país agrícola tão importante. Se numa eventualidade houvesse uma proibição, teríamos um prejuízo muito grande para culturas que não têm outras opções. Entendo que a aplicação aérea não deve ser proibida. Ela deve ser regulamentada e fiscalizada.”* (disponível em <http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2016-07/proibir-pulverizacao-aerea-e-medida-desproporcional-afirma-pesquisador>).

Concluindo, o projeto de lei sob exame fere a harmonização de princípios necessários ao desenvolvimento sustentável, uma vez que: (i) extingue direta e indiretamente atividades econômicas, a saber aviação agrícola e culturas que dependem desta atividade, inviabilizando o viés econômico; (ii) estimula a utilização de técnicas de manejo potencialmente perigosas aos trabalhadores rurais, prejudicando o viés social; (iii) ao substituir uma técnica de manejo especializada como a pulverização aérea, que demanda a atuação profissionais capacitados, por outras técnicas menos regulamentadas, os riscos ao meio ambiente são potencializados, colocando em risco o meio ambiente.

Isso posto, é inadmissível que o Estado de São Paulo queira proibir o lançamento de defensivos agrícolas pela via aérea, **RESTRINGINDO O LIVRE EXERCÍCIO PROFISSIONAL DAQUELES REGULARMENTE HABILITADOS PELO**





**MINISTÉRIO DA AGRICULTURA**, lembrando que este é o único órgão competente para fiscalizar e legislar a atividade exercida pelas associadas do SINDAG, conforme legislação federal.

Do exposto, conclui-se que a aviação agrícola é plenamente regulada por **LEGISLAÇÃO FEDERAL ESPECÍFICA**, não sendo possível à ALESP revogá-la, desobedecê-la ou mesmo pretender legislar sobre matéria da qual não tem competência e que contraria legislação federal hierarquicamente superior.

Por estas razões, conclui-se pela inconstitucionalidade do Projeto de Lei nº. 8/2022 – ALESP, que pretende proibir a atividade da pulverização agrícola em toda agricultura paulista, pela clara ofensa à repartição de competências legislativas disposta na Constituição Federal, em especial no seu art. 22, inciso I, regulando matéria com legislação federal específica.

Isso posto, é inadmissível que o Estado de São Paulo queira restringir a pulverização aérea agrícola, por aviões ou por drones, limitando o livre exercício profissional daqueles regularmente habilitados pelo Ministério da Agricultura e pela ANAC, lembrando que estes são os órgãos federais competentes para fiscalizar e legislar a atividade exercida pelas associadas do SINDAG.

Salvo melhor juízo, é a nossa opinião.

São Paulo/SP, 7 de fevereiro de 2022.

**RICARDO VOLLBRECHT**  
**OAB/RS nº. 39.143**  
Kümmel & Kümmel Advogados Associados  
**Assessoria Jurídica do SINDAG**

