

Minuta

PARECER Nº , DE 2026

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, sobre o Projeto de Lei (PL) nº 1.859, de 2022, da Comissão de Meio Ambiente (CMA), que *altera a Lei nº 13.153, de 30 de julho de 2015, que institui a Política Nacional de Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca e seus instrumentos; prevê a criação da Comissão Nacional de Combate à Desertificação; e dá outras providências, para atualizar e aprimorar seus objetivos e princípios, para estabelecer competências do Poder Público e para proibir a pulverização aérea de agrotóxicos nas áreas que especifica.*

Relatora: Senadora **TERESA LEITÃO**

I – RELATÓRIO

Encontra-se sob apreciação da Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) do Senado Federal o Projeto de Lei (PL) nº 1.859, de 2022, de autoria da Comissão de Meio Ambiente (CMA), ementado em epígrafe.

O PL é composto de três artigos.

O art. 1º altera os arts. 3º a 5º da Lei nº 13.153, de 2015, para aprimorar a redação dos dispositivos que tratam dos objetivos, dos princípios e das competências do poder público relacionados à Política Nacional de Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca.

Entre os aprimoramentos propostos destacam-se: a inclusão da promoção da *transparência das ações governamentais voltadas ao combate à desertificação e à mitigação dos efeitos da seca* entre os objetivos da política pública em comento; a inclusão das políticas públicas relacionadas ao combate e à mitigação dos efeitos da mudança do clima entre aquelas que devam estar

especialmente articuladas com a Política Nacional de Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca; e a atribuição ao poder público de competência para instituição de programas de apoio e incentivo à recuperação de áreas degradadas.

O art. 2º do PL, por sua vez, acrescenta à Lei nº 13.153, de 2015, o art. 6º-A, que proíbe a pulverização aérea de agrotóxicos em zonas afetadas por desertificação e em áreas suscetíveis à desertificação.

O art. 3º, por fim, estabelece a vigência imediata da lei que resultar da aprovação do projeto em análise.

Na Justificação, informa-se que a matéria é resultado de um longo e intenso debate no âmbito do Fórum da Geração Ecológica, instituído por meio do Requerimento nº 15, de 2021, da CMA, sob liderança do Senador Jaques Wagner. Argumenta-se, em breve síntese, que as alterações propostas nos objetivos e princípios da Política e nas competências do poder público visam incentivar a recuperação de áreas degradadas, acelerar a remoção de carbono da atmosfera, ajudar as comunidades humanas vulneráveis que habitam as regiões mais áridas do País, promover maior integração dessa Política com a Política Nacional sobre Mudança do Clima e dar mais transparência às ações governamentais.

Quanto à proibição da pulverização aérea de agrotóxicos em zonas afetadas por desertificação ou suscetíveis à desertificação, afirma-se que a deriva de agrotóxicos pulverizados por aeronaves mata os agentes polinizadores em larga escala, comprometendo a sustentabilidade e a resiliência dos ecossistemas. Dada a fragilidade dessas áreas, seria fundamental, portanto, preservar ao máximo os organismos polinizadores, que têm papel decisivo na recuperação e manutenção da vegetação e na produção de alimentos e segurança alimentar.

Além desta comissão, a matéria foi distribuída também para a posterior apreciação da Comissão de Assuntos Sociais (CAS) e da Comissão de Agricultura e Reforma Agrária (CRA).

Foram apresentadas duas emendas ao Projeto. A Emenda nº 1-CAE, da Senadora Margareth Buzetti, pretende suprimir todo o art. 2º do Projeto de Lei nº 1.859, de 2022, com a devida renumeração dos dispositivos subsequentes. A Emenda nº 2-CAE, do Senador Carlos Viana, busca, por sua vez, alterar a redação do art. 6º-A, a ser incluído na Lei nº 13.153, de 2015, nos

termos do art. 2º do PL. A nova redação proposta pela Emenda nº 02-CAE, em vez de proibir a pulverização aérea de agrotóxicos em áreas afetadas ou suscetíveis à desertificação, condiciona essa atividade ao cumprimento das regulamentações federais do Ministério da Agricultura e Pecuária (MAPA) e da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) e à atuação de técnico agrícola ou engenheiro agrônomo responsável pela pulverização.

II – ANÁLISE

Compete à CAE opinar sobre as proposições submetidas à sua análise por despacho do Presidente, nos termos do art. 99 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF).

Inicialmente, registramos que o PL nº 1.859, de 2022, não tem repercussão econômica ou financeira, tratando-se de aperfeiçoamento em normas de caráter essencialmente programático e regulatório, que se destinam a estruturar a Política Nacional de Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca, sem criar despesas adicionais para a União.

Quanto ao seu conteúdo material, entendemos que as medidas propostas são meritórias. Concordamos com a redação proposta pelo PL para o inciso III do art. 3º da Lei nº 13.153, de 2015, que, ao tratar dos objetivos da Política Nacional de Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca, inclui os ecossistemas e a biodiversidade no escopo dos mecanismos de proteção, preservação, conservação e recuperação instituídos no âmbito da referida Política.

Ademais, a inclusão da promoção da transparência das ações governamentais voltadas ao combate à desertificação e à mitigação dos efeitos da seca entre os objetivos dessa política pública contribui, a nosso ver, para que os gestores públicos envolvidos nessas ações sejam mais responsivos e para a maior efetividade da fiscalização pela sociedade sobre a execução dessa política.

Além disso, ao determinar que as políticas públicas relacionadas ao combate e à mitigação dos efeitos da mudança do clima devam estar especialmente articuladas com a Política Nacional de Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca, o PL busca resguardar a racionalidade na aplicação de recursos públicos em políticas que estão estreitamente

relacionadas e, justamente por isso, deverão buscar sinergias na persecução dos seus objetivos.

No que concerne à atribuição ao poder público de competência para instituir programas de apoio e incentivo à recuperação de áreas degradadas, nosso entendimento é que o Projeto da CMA busca corrigir uma omissão que restou no art. 5º da Lei, uma vez que a recuperação de áreas em processo de degradação já constitui um dos objetivos da Política Nacional de Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca, nos termos do inciso I do art. 3º da Lei nº 13.153, de 2015.

Os planos, programas, objetivos, iniciativas, projetos e ações voltados à recuperação das áreas degradadas já constituem, ademais, instrumentos da Política, nos termos do inciso IV do art. 6º da citada Lei. Diante disso, é uma consequência lógica a necessidade de se atribuir ao poder público a competência para a instituição de programas de apoio e incentivo à recuperação de áreas degradadas, conforme proposto no Projeto.

Com relação à alteração proposta pelo art. 2º do PL ao inciso II do art. 3º, da Lei nº 13.153, de 2015, entendemos que a inclusão do termo “mudança do clima” amplia demasiadamente o escopo original da Lei, enfraquecendo seu enfoque principal que é o Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca. A própria Lei já prevê, no inciso V de seu art. 4º, a “promoção de sinergia e da harmonização entre a Convenção das Nações Unidas de Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca, a Convenção sobre Diversidade Biológica e a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima”. A temática do Combate à Desertificação ainda dialoga com o previsto na Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009, que institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC). Quanto a esse ponto específico, oferecemos, portanto, emenda para suprimir a alteração proposta pelo PL à redação do inciso II do art. 3º da Lei nº 13.153, de 2015.

Outro aspecto de fundamental relevância abordado pelo PL trata da preservação dos organismos polinizadores em áreas afetadas por desertificação, o que motivou a proposta de proibição da pulverização aérea de agrotóxicos nessas áreas, na forma do art. 2º do PL.

A atividade de aviação agrícola é disciplinada pela Instrução Normativa (IN) nº 02, de 3 de janeiro de 2008, do Mapa, e o Regulamento Brasileiro da Aviação Civil (RBAC) nº 137, da Anac. A citada IN veda, em seu art. 10, inciso I, alíneas *a* e *b*, a aplicação aérea de agrotóxicos em áreas situadas

a uma 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. Com relação à fiscalização, o Decreto nº 4.074, de 4 de janeiro de 2002, que regulamenta a Lei de Agrotóxicos, em seu art. 2º, inciso XII, encarrega os Ministérios da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Saúde e do Meio Ambiente, de prestar apoio às unidades da federação nas ações de controle e fiscalização dos agrotóxicos, seus componentes e afins.

O art. 71, inciso II, alínea *a*, do mesmo Decreto, estabelece, no entanto, que a fiscalização sobre o uso e consumo dos produtos agrotóxicos, seus componentes e afins na sua jurisdição, compete aos órgãos estaduais e do Distrito Federal responsáveis pelos setores de agricultura, saúde e meio ambiente. Assim, a fiscalização sobre as contaminações e mortandade de polinizadores em ambientes naturais é dispersa entre diferentes entes da Federação e órgãos, o que dificulta o controle dos efeitos deletérios da pulverização aérea sobre os ambientes naturais, causando enormes prejuízos para a recuperação da vegetação em zonas afetadas por desertificação.

O Relatório Temático sobre Polinização, Polinizadores e Produção de Alimentos no Brasil, aduz que existe hoje informação para 91 plantas quanto à dependência da polinização por animais. Dessas, 76% são dependentes do serviço ecossistêmico de polinização realizado por animais. Dentro desse grupo, a maioria das plantas tem elevado grau de dependência de polinizadores, onde a importância de sua presença é considerada essencial ou alta para o sucesso do ciclo reprodutivo.

Nas décadas mais recentes, aliás, o declínio consistente das populações de abelhas, tanto as silvestres como a *Apis mellifera*, tem preocupado pesquisadores e produtores e, apesar das incertezas ainda existentes acerca desse fenômeno, é consenso apontar para uma causa multifatorial, onde a exposição a agrotóxicos é um dos fatores causadores da mortandade de abelhas.

Nesse contexto, a pulverização aérea de agrotóxicos é particularmente prejudicial aos insetos polinizadores, em razão da existência da deriva, que pode levar quantidades significativas de agrotóxicos para fora da área alvo, o que potencializa os danos inerentes à aplicação desses produtos.

Ainda com relação a esse aspecto, a Emenda nº 1-CAE vai em sentido contrário ao Projeto, ao pretender suprimir todo o art. 2º, que dispõe

sobre a proibição de pulverização aérea de agrotóxicos em zonas afetadas por desertificação e em áreas susceptíveis à desertificação. Assim, cumpre-nos, rejeitar a Emenda nº 01-CAE, por ser a proibição de pulverização aérea de agrotóxicos um dos escopos desta proposição, pelo impacto ambiental que essa técnica tem sobre áreas de desertificação.

De forma semelhante, a proposta da Emenda nº 2-CAE também caminha em sentido oposto ao PL, ao autorizar a pulverização aérea em áreas afetadas por desertificação. As condições que seriam impostas nos termos da referida Emenda, relativas ao cumprimento das regulamentações federais do Mapa e da Anac e à atuação de técnico agrícola ou engenheiro agrônomo responsável pela pulverização, já são asseguradas em todo o território nacional nos termos do Decreto-Lei nº 917, de 7 de outubro de 1969, que dispõe sobre o emprego da aviação agrícola no País, da IN nº 2, de 2008, do Mapa, que aprova as normas de trabalho da aviação agrícola e do Regulamento Brasileiro da Aviação Civil nº 137, da Anac, que dispõe sobre as operações aeroagrícolas conduzidas no Brasil. Diante disso, a Emenda nº 2-CAE também deve ser rejeitada.

Considerando, portanto, a maior fragilidade ambiental nas áreas de desertificação, a importância dos polinizadores para o ciclo reprodutivo das plantas, o impacto dos agrotóxicos sobre as populações de polinizadores e as dificuldades inerentes ao controle da poluição atmosférica na pulverização aérea com agrotóxicos, resta, a nosso ver, plenamente justificada a proibição proposta pelo PL nº 1.859, de 2022.

Debruçando-nos sobre o texto das emendas propostas, percebemos, contudo, que se faz necessário suprimir em parte o dispositivo ora em análise. Assim, propomos Emenda visando à supressão da expressão *em áreas susceptíveis à desertificação* do art. 2º deste PL nº 1.859, de 2022. Entendemos que a complexidade técnico-metodológica para definir o que seriam *áreas suscetíveis à desertificação* gera insegurança jurídica, o que poderia prejudicar o desenvolvimento de atividades agrícolas em localidades importantes.

III – VOTO

Diante do exposto, somos pela **aprovação** do Projeto de Lei nº 1.859, de 2022, pela rejeição das Emendas nºs 1 e 2-CAE, e pela aprovação das emendas que ora apresentamos:

EMENDA Nº - CAE

(ao PL nº 1.859, de 2022)

Dê-se a seguinte redação ao art. 3º da Lei nº 13.153, de 30 de julho de 2015, na forma do art. 2º do PL nº 1.859, de 2022, suprimindo-se a alteração proposta no inciso II:

“Art. 3º

.....

III – instituir mecanismos de proteção, preservação, conservação e recuperação dos ecossistemas, da biodiversidade e dos recursos naturais;

.....

XV – promover a transparência das ações governamentais voltadas ao combate à desertificação e à mitigação dos efeitos da seca.”
(NR)

EMENDA Nº - CAE

(ao PL nº 1.859, de 2022)

Suprima-se a expressão “e em áreas susceptíveis à desertificação” no *caput* do art. 6º-A a ser incluído na Lei nº 13.153, de 2015, na forma do art. 2º do PL nº 1.859, de 2022.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relatora