



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL Nº 529

Arguente: Sindicato Nacional das Empresas de Aviação Agrícola – SINDAG

Arguida: Câmara Municipal de Boa Esperança/ES

Relator: Ministro GILMAR MENDES

Constitucional. Lei nº 1.649, de 19 de dezembro de 2017, do Município de Boa Esperança/ES, que dispõe sobre o uso de aeronaves na dispersão de agrotóxicos sobre as lavouras e a população. Preliminar. Ilegitimidade ativa. Inequivoca natureza sindical do arguente. Ausência de procuração com poderes específicos. Mérito. Existência de legislação federal estabelecendo parâmetros mínimos de cuidado na exploração de atividades ambientalmente perigosas, como a aviação agrícola, não inibe a competência municipal para legislar sobre temas de repercussão no interesse local. Precedentes do STF. Lei federal nº 7.802/89 reconhece espaço de autoridade municipal na disciplina do uso de agrotóxicos. Vedação da prática de pulverização aérea de agrotóxicos no âmbito do município. Medida restritiva decorrente da competência legislativa conferida ao município para dispor sobre saúde e meio ambiente, na tutela dos interesses locais (artigos 23, incisos VI e VII; 24, inciso VI; e 30, incisos I e II, da Constituição). Manifestação pelo não conhecimento da arguição e, no mérito, pela improcedência do pedido.

Egrégio Supremo Tribunal Federal,

O Advogado-Geral da União vem, em cumprimento ao teor do despacho proferido pelo Ministro Relator, manifestar-se quanto à presente arguição de descumprimento de preceito fundamental.

I – DA ARGUIÇÃO

Trata-se de arguição de descumprimento de preceito fundamental, com pedido de medida cautelar, proposta pelo Sindicato Nacional das Empresas de Aviação Agrícola – SINDAG, tendo por objeto a Lei nº 1.649, de 19 de dezembro de 2017, do Município de Boa Esperança/ES, que dispõe “*sobre o uso de aeronaves na dispersão de agrotóxicos sobre as lavouras e a população*”. Eis o teor do ato normativo impugnado:

Art. 1º Fica expressamente proibida a pulverização aérea de agrotóxicos no Município de Boa Esperança.

Art. 2º A infração ao artigo anterior sujeita o infrator ao pagamento de multa no valor de R\$ 30.000 VRTE (Trinta mil, Valor de Referência do Tesouro Estadual).

§ 1º Nas reincidências as multas serão cominadas em dobro.

§ 2º A multa é quadruplicada se a infração ocorrer no raio de 500 (quinhentos) metros dos seguintes estabelecimentos:

I – Escolas e Colégios;

II – Centros Municipais de Educação Infantil – CMEIS;

III – Unidades Básicas de Saúde – UBS;

IV – Unidades de Saúde da Família – USF;

V – Núcleos residenciais da área Rural.

Art. 3º O valor da multa estabelecido no artigo anterior será atualizado anualmente por decreto do Poder Executivo.

Art. 4º A aplicação da multa prevista no artigo 2º não exime o responsável de outras penalidades na esfera penal, civil e administrativa.

Art. 5º Fica o Poder Executivo autorizado a regulamentar, por decreto, as medidas necessárias à implementação da presente lei.

Art. 6º O valor integral da multa será destinado para projetos que incentivam a agroecologia.

Art. 7º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Alega o arguente que a lei municipal questionada, ao proibir a pulverização aérea de agrotóxicos no âmbito do Município de Boa

Esperança/ES, violaria a prerrogativa constitucional do livre exercício de ofícios ou profissões e fragilizaria, por consequência, a diretriz constitucional da livre iniciativa da ordem econômica (artigos 5º, inciso XIII; 170, § único; e 193, todos da Constituição Federal¹).

Nessa vertente, assevera que Estados e Municípios careceriam de competência para legislar sobre a temática atinente à aviação agrícola, cujo cenário regulatório em vigor, desenvolvido restritamente no âmbito da esfera de competência privativa da União, seria proveniente de normas elaboradas pelo Congresso Nacional e pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.

Em reforço à argumentação, aduz que a aviação agrícola seria normatizada pelo Decreto-lei nº 917/69, regulamentado pelos Decretos nº 86.765/81 e nº 4.074/2002, que disciplinariam o exercício da atividade, mediante a fixação de critérios e condições específicas, e atribuiriam ao Ministério da Agricultura competência para “*propor a política para emprego da aviação agrícola, visando orientação, supervisão e fiscalização de suas atividades*” (artigo 1º do Decreto nº 86.765/81). Tais previsões, portanto, impediriam a atuação normativa de estados e municípios, especialmente em contrariedade ao regramento vigente em todo o território nacional.

A valorização do trabalho e da livre iniciativa, assim como o

¹ “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 à 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 sociais.”

princípio da igualdade e do direito à vida², também são invocados na inicial como preceitos fundamentais que teriam sido hostilizados pela norma municipal em análise. Todos encontram-se entrelaçados por argumentação única exposta pelo arguente no sentido de que a livre escolha do trabalho, exercido em condições igualitárias e satisfatórias, constitui a “*válvula para que os cidadãos possam subsistir com dignidade*” (fl. 26 da petição inicial).

Por derradeiro, o sindicato arguente menciona a existência de pesquisas provenientes da iniciativa de empresas que atuam no ramo do agronegócio, lastreadas nos impactos da aplicação aérea de defensivos agrícolas em diversas culturas, bem como na geração de benefícios econômicos e sociais para o Brasil.

Com esteio nos referidos argumentos, sumariamente expostos nesta manifestação, o arguente requer a concessão de medida cautelar para suspender os efeitos da Lei nº 1.649, de 19 de dezembro de 2017, do Município de Boa Esperança/ES, e, no mérito, a declaração da inconstitucionalidade do referido ato normativo.

Após distribuição, a Associação Agricultura Forte requereu o seu ingresso no feito na condição de *amicus curiae*, na mesma data em que o processo foi despachado pelo Ministro Relator GILMAR MENDES. Em consideração à relevância da matéria discutida, adotou-se, por analogia, o rito previsto no artigo 12 da Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999, e deferiu-se a intervenção da entidade pleiteante. Na mesma oportunidade, foram solicitadas

² “Art. 1º. A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

(...)

III- a dignidade da pessoa humana;

IV - os valores sociais do trabalho e a livre iniciativa;

(...)

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.”

informações ao Prefeito do Município de Boa Esperança/ES e ao Presidente da respectiva Câmara Municipal, bem como a oitiva do Advogado-Geral da União e da Procuradora-Geral da República.

Sobreveio novo pleito de ingresso nos autos, desta feita pelo Sindicato Nacional dos Aeronautas – SNA.

Em atendimento à solicitação de informes, a Câmara Municipal de Boa Esperança/ES apresentou justificativas que deram suporte à edição do ato normativo questionado, conferindo destaque às peculiaridades daquela municipalidade quanto aos riscos de contaminação por agrotóxicos e aos danos efetivos advindos das pulverizações aéreas, seja em detrimento da saúde da população local, seja em prejuízo ao meio ambiente.

Invocou, ainda, a ausência de fiscalização da atividade, bem como a precariedade dos serviços de saúde local para o atendimento adequado dos trabalhadores rurais e pessoas expostas aos produtos utilizados. Nesse aspecto, alertou que *“apenas 30% dos venenos jogados nas lavouras atingem o ‘alvo’ e os 70% restantes se transformam em deriva, dos quais 20% vão para o ar e 50% para a terra (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2011); quando chove, os resíduos acumulados na terra são transferidos para o lençol freático, contaminando as águas”* (fl. 05 das informações da arguida).

O Prefeito do Município de Boa Esperança/ES não prestou as informações solicitadas, conforme certidão expedida por essa Corte Suprema (documento eletrônico nº 45).

Na sequência, vieram os autos para manifestação do Advogado-Geral da União.

II – PRELIMINAR – DA ILEGITIMIDADE ATIVA

O artigo 103 da Constituição Federal dispõe acerca dos legitimados à propositura das ações de controle concentrado de constitucionalidade, *in verbis*:

Art. 103. Podem propor a ação direta de inconstitucionalidade e a ação declaratória de constitucionalidade:

I - o Presidente da República;

II - a Mesa do Senado Federal;

III - a Mesa da Câmara dos Deputados;

IV - a Mesa de Assembléia Legislativa ou da Câmara Legislativa do Distrito Federal;

V - o Governador de Estado ou do Distrito Federal;

VI - o Procurador-Geral da República;

VII - o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil;

VIII - partido político com representação no Congresso Nacional;

IX - confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional.

O Sindicato Nacional das Empresas de Aviação Agrícola – SINDAG sustenta estar habilitado ao ajuizamento da presente arguição de descumprimento de preceito fundamental com esteio no inciso IX da referida disposição constitucional. Argumenta, para tanto, ser entidade de âmbito nacional representante das empresas do setor aeroagrícola e detentora, nessa qualidade, de legitimidade processual em representação à categoria.

A jurisprudência dessa Suprema Corte externa entendimento pacífico no sentido de que, na estrutura sindical brasileira, somente as confederações sindicais estão legitimadas a propor ações do controle concentrado de constitucionalidade. Referida legitimidade não alcança, por conseguinte, os sindicatos e as federações, mesmo que possuam abrangência nacional.

Em análise ao estatuto da entidade autora, inserido eletronicamente no rol de documentos acostados à inicial, evidencia-se a patente natureza sindical do arguente, circunstância que o exclui do rol de legitimados a acionar o

controle concentrado de constitucionalidade perante essa Corte Suprema. Neste aspecto, mostra-se irrelevante a maior ou menor representatividade territorial ostentada pelo autor.

Vejam-se, a propósito, os seguintes julgados:

AGRAVO REGIMENTAL. ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. ENTIDADE SINDICAL DE SEGUNDO GRAU. ART. 103, IX, PRIMEIRA PARTE, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. ART. 2º, I, DA LEI 9.882/99. ILEGITIMIDADE ATIVA *AD CAUSAM*. 1. A agravante busca demonstrar sua legitimidade ativa mesclando indevidamente duas das hipóteses de legitimação previstas no art. 103 da Constituição Federal. **Porém, sua inequívoca natureza sindical a exclui, peremptoriamente, das demais categorias de associação de âmbito nacional. Precedentes.** 2. Não se tratando de confederação sindical organizada na forma da lei, mas de entidade sindical de segundo grau (federação), mostra-se irrelevante a maior ou menor representatividade territorial no que toca ao atendimento da exigência contida na primeira parte do art. 103, IX, da Carta Magna. Precedentes. 3. Agravo regimental improvido. (ADPF nº 96-AgR, Relatora: Ministra ELLEN GRACIE, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 25/11/2009, Publicação em 11/12/2009; grifos apostos);

AGRAVO REGIMENTAL NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. FEDERAÇÃO. ENTIDADE SINDICAL DE SEGUNDO GRAU. ARTIGO 103, INCISO IX, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. ILEGITIMIDADE ATIVA *AD CAUSAM*. 1. Os sindicatos e as federações, mercê de ostentarem abrangência nacional, não detêm legitimidade *ativa ad causam* para o ajuizamento de ação direta de inconstitucionalidade, na forma do artigo 103, inciso IX, da Constituição Federal. 2. As confederações sindicais organizadas na forma da lei ostentam legitimidade *ad causam* exclusiva para provocar o controle concentrado da constitucionalidade de normas (Precedentes: ADI n. 1.343-MC, Relator o Ministro ILMAR GALVÃO, DJ de 6.10.95; ADI n. 1.562-QO, Relator o Ministro MOREIRA ALVES, DJ de 9.5.97 e ADI n. 3.762-AgR, Relator o Ministro SEPÚLVEDA PERTENCE, DJ de 24.11.06). 3. *In casu*, à luz do estatuto (fls. 17/44) da agravante, resta clara sua natureza sindical, o que a exclui da categoria de associação de âmbito nacional, sendo irrelevante a maior ou menor representatividade territorial no que toca ao atendimento da exigência disposta na primeira parte do artigo 103, IX, da CF. (Precedentes: ADI n. 275, Relator o Ministro MOREIRA ALVES, DJ de 22.2.91; ADI n. 378, Relator o Ministro SYDNEY SANCHES, DJ de 19.2.93; ADI n.

1.149-AgR, Relator o Ministro ILMAR GALVÃO, DJ de 6.10.95; ADI n. 920-MC, Relator o Ministro FRANCISCO REZEK, DJ de 11.4.97; ADI n. 3506-AgR, Relatora a MINISTRA ELLEN GRACIE, Dje 30.9.05 e ADPF n. 96-AgR, Relatora a Ministra ELLEN GRACIE, DJe de 11.12.09). 4. *In casu*, é inaplicável o precedente firmado na ADI n. 3.153-AgR, porquanto não se trata de ação direta ajuizada por ‘associação de associações’, mas de entidade integrante de um sistema sindical, que tem representação específica. 5. Agravo regimental improvido. (ADI nº 4.361-AgR, Relator: Ministro LUIZ FUX, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 16/11/2011, Publicação em 01/02/2012).

A corroborar o quadro de ilegitimidade ativa evidenciado neste feito, atesta-se, ademais, a ausência de procuração com poderes específicos atinentes aos dispositivos legais impugnados. Conforme entendimento fixado por esse Supremo Tribunal Federal, a especificação dos dispositivos ou das leis questionadas no instrumento de procuração constitui requisito indispensável para o reconhecimento da capacidade postulatória do requerente no controle abstrato de constitucionalidade.

Desse modo, vê-se não dispor o Sindicato Nacional das Empresas de Aviação Agrícola – SINDAG de legitimidade ativa *ad causam* para instaurar o processo objetivo de controle normativo abstrato.

III – DO MÉRITO

O arguente assevera que Estados e Municípios careceriam de competência para legislar sobre a temática atinente à aviação agrícola e invoca a existência de quadro regulatório nacional, elaborado previamente à edição da lei municipal sob invectiva, que disciplinaria o exercício da atividade e fixaria critérios e condições específicas para a sua prática em todo o território brasileiro.

Ainda sob a ótica do arguente, a regra proibitiva de pulverização aérea de agrotóxicos no âmbito do Município de Boa Esperança/ES, além de

estar em desconformidade com a normativa federal, abalaria a prerrogativa constitucional do livre exercício de ofícios ou profissões, fragilizando a diretriz da livre iniciativa da ordem econômica.

Em análise à linha argumentativa exposta na inicial, verifica-se, em primeiro plano, que a Constituição da República traça, por meio de seus artigos 21 a 24, o sistema de repartição de competências legislativas e administrativas das unidades políticas, conformando o núcleo³ do federalismo brasileiro (artigo 1º da Lei Maior). A Carta Federal firma, portanto, um quadro de efetiva distribuição de competências comuns e concorrentes à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, selando o entendimento de que algumas temáticas ali tratadas demandam a atuação de todos os entes.

Extrai-se do regramento instituído pelo artigo 23 da Constituição Federal, que enuncia o rol de competências comuns atribuídas aos entes da Federação, a abertura de espaço de atuação ao município para a produção de normas concernentes à proteção da saúde, do meio ambiente, das florestas, da fauna e da flora⁴.

O artigo 24 da Constituição da República, por seu turno, ao veicular as matérias de competência concorrente, compartilha entre União, Estados e Distrito Federal a capacidade de legislar sobre florestas, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, bem como sobre proteção do meio ambiente e controle da poluição⁵. Os municípios, embora não colhidos

³ ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. **Competências na Constituição de 1988**. 4ª ed., São Paulo: Atlas, 2007, p. 59.

⁴ “Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:
(...)
VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;
VII - preservar as florestas, a fauna e a flora;”

⁵ “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;”

textualmente pelo artigo 24 do texto constitucional, também desfrutam de competência legislativa quanto a esses temas, por força das normas contidas no artigo 30, incisos I e II⁶.

Nesse cenário de estruturação organizacional, vê-se que a Constituição da República conferiu autonomia político-administrativa aos entes municipais, permitindo que detenham capacidade de auto-organização e autogoverno, mediante a elaboração de leis sobre matérias de sua competência.

Especificamente sobre a atribuição legislativa municipal, no âmbito das competências comuns e concorrentes, vale rever o entendimento de Fernanda Dias Menezes de Almeida:

Passando às competências comuns, estão elas discriminadas em dois dispositivos. No artigo 23 são previstas tarefas cujo cumprimento a todos deve incumbir, por isso que voltadas à defesa de valores que, sem o concurso da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, o constituinte entendeu que não poderiam ser adequadamente preservados. De outra parte, no artigo 24 figura a competência legislativa concorrente mediante a qual União, Estados e Distrito Federal podem legislar sobre as matérias que o dispositivo arrola, observado o disposto em seus quatro parágrafos. Embora o artigo 24 não indique os Municípios entre os titulares da competência legislativa concorrente, não ficaram eles dela alijados. Deslocada, no inciso II do artigo 30, consta a competência dos Municípios de suplementar a legislação federal e estadual no que couber.

Estabeleceu-se no artigo 30, incisos I e II, da Carta Republicana, uma área de competências não enumeradas, atribuindo-se aos municípios autonomia para legislar sobre assuntos de interesse local, ou seja, aqueles que evidenciam efetiva predominância de seu próprio interesse, bem como para suplementar a legislação federal e a estadual, naquilo que couber.

De fato, o comando central do referido dispositivo da Constituição da República revela a outorga de poder normativo ao ente municipal para tratar

⁶ “Art. 30. Compete aos Municípios:
I - legislar sobre assuntos de interesse local;
II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;”

de suas necessidades, ainda que possam igualmente refletir nas necessidades dos Estados ou da União, tendo em vista que o “*o interesse local não se caracteriza pela exclusividade do interesse, mas pela sua predominância*”⁷.

Nessa mesma linha de entendimento, vale trazer o ensinamento de Hely Lopes Meirelles, ao afirmar que “*o Interesse Local não é interesse exclusivo do Município; não é interesse privativo da localidade; não é interesse único dos municípios. Se se exigisse essa exclusividade, essa privatividade, essa unicidade, bem reduzido ficaria o âmbito da Administração local. O interesse local é a predominância do interesse do Município sobre o do Estado ou da União*”⁸.

No caso concreto, observa-se que, não obstante a existência de normas federais estabelecendo critérios e condições operacionais para a prática da aviação agrícola, a sua utilização para pulverização aérea de agrotóxicos traz implicações práticas para a realidade local. Sobretudo no contexto ambiental, esse tipo de atividade afeta de forma imediata os interesses da população, atraindo expectativas decisórias no âmbito dos municípios.

O envolvimento de interesses locais é reconhecido, inclusive, no próprio ordenamento federal, como pode ser ilustrado pelos seguintes dispositivos da Lei nº 7.802/1989, que dispôs sobre aspectos diversos relacionados a agrotóxicos, reservando a Estados, Distrito Federal e Municípios autoridade para regular o uso de defensivos:

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.

⁷ MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Malheiros. 2009.

⁸ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. São Paulo: Malheiros. 15ª edição. 2006.

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

Além disso, a própria regulamentação infralegal da aviação agrícola contempla algum grau de tutela ambiental, como se pode inferir claramente do teor das seguintes normas da Instrução Normativa nº 02/2008, do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento:

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;

Os dispositivos mencionados acima refletem a presença de interesse local na normatização da matéria. Presente esse elemento de conexão, incidem as normas constitucionais de competência dos artigos 23, 24 e 30, incisos I e II, que atribuem competência legislativa aos municípios para tratar das temáticas do meio ambiente e da saúde, contemplando, inclusive, disciplinas

mais restritivas, caso não exista risco para o núcleo essencial de outros bens jurídicos pertinentes.

Em análise do sistema legislativo desenhado pela Constituição da República, especificamente quanto à possibilidade de edição de atos normativos mais restritivos por estados e municípios, desde que destinados à edificação de um sistema mais protetivo dos direitos fundamentais, cumpre trazer os comentários de Ingo Wolfgang Sarlet, Paulo Affonso Leme Machado e Tiago Fensterseifer⁹:

A harmonia do sistema legislativo nacional, a nosso ver, assimila tal compreensão, sob o pretexto maior de um sistema constitucional de proteção dos direitos fundamentais e realmente legitimado a partir de uma matriz normativa de índole democrático-participativa. **Se o propósito de eventual medida legislativa editada pelo ente estadual ou mesmo pelo ente municipal é reforçar os níveis de proteção ou mesmo afastar eventual déficit ou lacuna protetiva verificada na legislação federal, tal atitude legislativa, por si só, deve ser vista de forma positiva.** É óbvio que tal medida deve ser devidamente contextualizada, de modo a permitir a verificação se a legislação em questão, ao proteger determinados bens, não viola outros. Mas, se constatado apenas o aprimoramento e aumento do padrão normativo de proteção, notadamente quando em pauta bens jurídicos dotados de *jusfundamentalidade*, como é o caso do direito ao ambiente, não se vislumbra qualquer razão para deslegitimar tal medida, com base simplesmente no fato de não haver correspondência exata com o cenário legislativo traçado no plano federal. **O aperfeiçoamento do sistema de proteção dos direitos fundamentais, seja no plano normativo, seja no plano fático, deve sempre ser considerado como algo desejável do ponto de vista do ordenamento jurídico, inclusive em vista do princípio da máxima eficácia dos direitos fundamentais,** expresso no art. 5º, 1º, da CF/1988. (Grifos apostos).

As informações prestadas pela Câmara Legislativa do Município de Boa Esperança/ES revelam que as justificativas à edição da lei em exame alicerçaram-se em questões específicas daquela localidade, hábeis a despertar

⁹SARLET, Ingo Wolfgang; MACHADO, Paulo Affonso Leme; FENSTERSEIFER, Tiago. **Constituição e Legislação Ambiental Comentadas**. São Paulo: Saraiva, 2017.

uma atuação restritiva à diretriz constitucional da livre iniciativa da ordem econômica e, por outro lado, mais protetiva aos bens ambientais sopesados. Destacam-se, por pertinentes, as seguintes ponderações:

Sabemos que a pulverização aérea é regulamentada e fiscalizada pelo Ministério da Agricultura, Pesca e do Abastecimento e que esta atividade tem como regras operar a 250 metros de mananciais de rios e lagos e a 500 metros da população. Além disso, é preciso um acompanhamento de um técnico agrícola executor; a coordenação de um engenheiro agrônomo e de um piloto agrícola especializado com mais de 400 horas de voo.

Entretanto esses procedimentos não são respeitados no município de Boa Esperança, pois em todas as situações levantadas, os agricultores que usam desta prática incorrem em burlar a lei já existente, devido as áreas pulverizadas estarem muito próximas de mananciais populares.

E mesmo sendo a única forma de pulverização que conta com legislação específica, a pulverização aérea termina por ser mais perigosa e contaminante.

(...)

O problema se torna ainda maior devido à pouca presença de serviços de saúde próximos a essas localidades.

“O atendimento ainda é precário, às vezes não tem médico, há dificuldade de deslocamento”.

Como não possuímos uma legislação federal que proteja nossas populações dessa contaminação, bem como uma lei estadual, decidimos propor esta lei para que ao menos em nosso município possamos evitar este tipo de contaminação e estimular os produtores à adoção de outras práticas, tão eficazes ou mais e que não agridam tanto o meio ambiente, bem como garanta melhoria na qualidade da produção contemplando as necessidades ambientais e os anseios da população esperancense (fl. 05/07 das informações da arguida).

Portanto, ainda que o teor mais restritivo das normas locais possa revelar algum nível de discrepância em relação aos padrões federais, não há espaço para censurar a legitimidade formal da lei do município. Afinal, dado o conhecido coeficiente de nocividade do uso de agrotóxicos, a própria legislação federal reserva ao crivo político dos Municípios o discernimento sobre medidas

mais protetivas à saúde e ao meio ambiente, mediante a ponderação de resultados e consequências naquela esfera territorial.

O propósito específico de equalizar os problemas de ordem local funciona como elemento norteador ao Município para a aferição de suas peculiaridades, justamente por ser o ente municipal o detentor do estreito conhecimento de suas limitações. Realiza-se, assim, a lógica da subsidiariedade, implícita no conceito de federação. Por essa razão, o texto constitucional, em seu artigo 30, atribui legítima capacidade ao ente para avaliar as características locais que são significativas para o implemento ou não de alguma medida de gestão que demande regulamentação própria.

De fato, *“não se pode olvidar da função precípua do município, que é atender diretamente o cidadão, garantindo-lhe, na medida do possível, por conta da conhecida e sempre presente insuficiência de recursos, a satisfação de todas as suas primeiras necessidades”*¹⁰.

A competência municipal para editar normas ambientais de conteúdo mais protetivo também já recebeu o beneplácito da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Ao julgar o Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº 1.045.719, essa Corte Suprema chancelou a legitimidade de lei oriunda do Município de Lagoa da Prata que vedava o lançamento de agrotóxicos por via aérea.

Naquela oportunidade, esse Supremo Tribunal Federal analisou a competência legislativa municipal, sob o ponto de vista de seus interesses locais, e afirmou que *“o entendimento adotado no acórdão recorrido não diverge da jurisprudência firmada no âmbito deste Supremo Tribunal Federal, no sentido de que ‘O município é competente para legislar sobre o meio ambiente com a*

¹⁰ Trecho do voto proferido pelo Ministro Luiz Fux, por ocasião do julgamento do Recurso Extraordinário nº 586.224/SP, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 05/03/2015, Publicação em 07/05/2015 - fl. 33 do voto.

União e o Estado, no limite do seu interesse local e desde que tal regramento seja harmônico com a disciplina estabelecida pelos demais entes federados (art. 24, VI, c/c 30, I e II, da Constituição Federal) (RE 586.224-RG)', razão pela qual não se divisa a alegada ofensa aos dispositivos constitucionais suscitados.”.

O referido acórdão restou assim sumariado:

DIREITO CONSTITUCIONAL. LEI Nº 1.646/2008 DO MUNICÍPIO DE LAGOA DA PRATA. VEDAÇÃO DE LANÇAMENTO DE AGROTÓXICOS POR VIA AÉREA. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA MUNICIPAL. INTERESSE LOCAL. ART. 30, I, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. VIOLAÇÃO DA LIVRE INICIATIVA. NÃO OCORRÊNCIA. CONSTITUCIONALIDADE. CONSONÂNCIA DA DECISÃO RECORRIDA COM A JURISPRUDÊNCIA CRISTALIZADA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. SÚMULA Nº 280. EVENTUAL VIOLAÇÃO REFLEXA DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA NÃO VIABILIZA O RECURSO EXTRAORDINÁRIO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO INTERPOSTO SOB A ÉGIDE DO CPC/2015. ALEGAÇÃO DE OFENSA AOS ARTS. 23, VI, 24, VI E XIII, E 30, I E II, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. AGRAVO MANEJADO SOB A VIGÊNCIA DO CPC/2015. 1. O entendimento assinalado na decisão agravada não diverge da jurisprudência firmada no Supremo Tribunal Federal. Compreensão diversa demandaria a reelaboração da moldura fática delineada no acórdão de origem, a tornar oblíqua e reflexa eventual ofensa à Constituição, insuscetível, como tal, de viabilizar o conhecimento do recurso extraordinário. 2. As razões do agravo não se mostram aptas a infirmar os fundamentos que lastrearam a decisão agravada, mormente no que se refere à ausência de ofensa a preceito da Constituição da República. 3. Majoração em 10% (dez por cento) dos honorários anteriormente fixados, obedecidos os limites previstos no artigo 85, §§ 2º, 3º e 11, do CPC/2015, ressalvada eventual concessão do benefício da gratuidade da Justiça. 4. Agravo interno conhecido e não provido, com aplicação da penalidade prevista no art. 1.021, § 4º, do CPC/2015, calculada à razão de 1% (um por cento) sobre o valor atualizado da causa. (RE nº 1045719 AgR, Relatora: Ministra ROSA WEBER, Órgão Julgador: Primeira Turma, Julgamento em 05/02/2018, Publicação em 15/02/2018).

Nessa mesma esteira, imperioso lembrar os votos proferidos pelos Ministros AYRES BRITO e EDSON FACHIN, por ocasião do julgamento da Ação

Direta de Inconstitucionalidade nº 3357/RS¹¹, ao tratarem do federalismo cooperativo presente na Constituição Federal de 1988. Pela pertinência com o tema veiculado nesta arguição, vale conferir os seguintes fundamentos:

Mas cogitando-se dos bens jurídicos aqui especificamente versados, parece-nos claro que eventual colisão normativa há de ser compreendida em termos de proteção e defesa; isto é, o exame das duas tipologias de leis passa pela aferição do maior ou menor teor de favorecimento de tais bens ou pela verificação de algo também passível de ocorrer: as normas suplementares de matriz federativamente periférica a veicular as sobreditas proteção e defesa, enquanto a norma geral de fonte legislativa federal, traindo sua destinação constitucional, deixa de fazê-lo. Ou, se não deixa totalmente de fazê-lo, labora em nítida insuficiência protetiva e de defesa. (Ministro AYRES BRITO)

Há nítido espaço para que os Estados, próximos dos dilemas das realidades regionais, sob o prisma constitucional e federativo antes delineado, exerçam a competência legislativa concorrente a eles atribuída pela Constituição, seja na perspectiva da saúde e do meio ambiente, seja na perspectiva da produção e do consumo.

(...)

Revela-se constitucional a legislação estadual que, em matéria de competência concorrente, regulamenta de forma mais restritiva a norma geral, dentro do âmbito de atuação permitido por ela. (Ministro EDSON FACHIN).

Feitas essas considerações, verifica-se que a Lei nº 1.649, de 19 de dezembro de 2017, do Município de Boa Esperança/ES, não ofende os preceitos constitucionais invocados como parâmetro de controle.

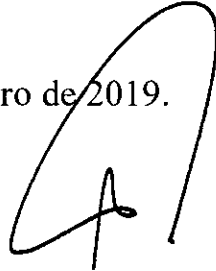
IV – CONCLUSÃO

Diante do exposto, o Advogado-Geral da União manifesta-se, preliminarmente, pelo não conhecimento da presente arguição de descumprimento de preceito fundamental e, no mérito, pela improcedência do pedido nela veiculado.

¹¹ ADI nº 3357, Relator: Ministro Ayres Britto, Relator para o acórdão: Ministro Dias Toffoli, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 30/11/2017, Publicação em 01/02/2019).

São essas, Excelentíssimo Senhor Relator, as considerações que se tem a fazer no presente momento, cuja juntada aos autos ora se requer. Pelo seu valor informativo para o julgamento da presente causa, constam, como anexo à presente manifestação, informações a propósito da matéria elaboradas pelas Consultorias Jurídicas dos Ministérios da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (CONJUR/MAPA) e do Meio Ambiente (CONJUR/MMA).

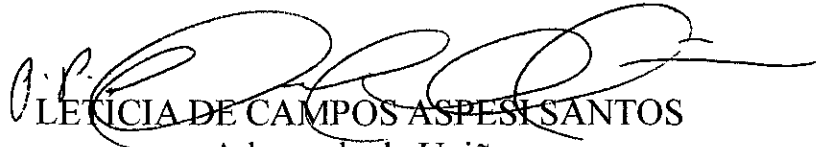
Brasília, 06 de fevereiro de 2019.



ANDRÉ LUIZ DE ALMEIDA MENDONÇA
Advogado-Geral da União



IZABEL VINCHON NOGUEIRA DE ANDRADE
Secretária-Geral de Contencioso



LETICIA DE CAMPOS ASPESSANTOS
Advogada da União

Denis Francisco C. Martins de A. Neto
Advogado da União
Mat. SIAPE nº 1742544