



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

INFORMAÇÕES n. 00031/2019/CONJUR-MMA/CGU/AGU

NUP: 00744.000039/2019-41 (REF. 00692.002131/2018-18)

INTERESSADOS: SINDICATO NACIONAL DAS EMPRESAS DE AVIACAO AGRICOLA-SINDAG E OUTROS

ASSUNTOS: ATOS ADMINISTRATIVOS E OUTROS

I - Dos Fatos

1. Trata-se do OFÍCIO n. 00004/2019/DCC/SGCT/AGU (seq. 1), enviado pela Secretaria-Geral de Contencioso da Advocacia-Gral da União, informando e solicitando o seguinte, *in verbis*:

Senhor Consultor,

Informo que em 22 de janeiro de 2019, o Advogado-Geral da União recebeu intimação do Supremo Tribunal Federal para fins de exercer a atribuição prevista no artigo 103, § 3º, da Constituição Federal, de defesa da constitucionalidade do ato impugnado, no âmbito da ADPF nº 529, em que se questiona a validade da Lei Municipal nº 1.649/2017, do Município de Boa Esperança/ES, a qual proíbe a pulverização aérea de agrotóxicos no perímetro municipal. A ação invoca, entre outras alegações, a ocorrência de conflito de competências legislativas na disciplina da aviação agrícola. Tendo em vista que a matéria controvertida é possivelmente pertinente com atribuições dessa Pasta Ministerial, solicito a Vossa Excelência o obséquio de encaminhar a esta Secretaria-Geral de Contencioso, até 1º de fevereiro de 2019, eventuais dados sobre a disciplina da matéria que possam ser de relevância informativa para o processo, em ordem a subsidiar o julgamento da ação pelo Supremo Tribunal Federal.

2. Narra a inicial, em síntese, o seguinte: a) a legitimidade ativa do Sindicato Nacional das Empresas de Aviação Agrícola – SINDAG para ajuizar a presente ação, sendo uma entidade de âmbito nacional, representante das empresas do setor aeroagrícola, que tem por finalidade o estudo, a coordenação, a proteção e a representação legal da categoria; b) o Poder Legislativo municipal de Boa Esperança-ES implementou a vedação elencada na Lei Municipal nº 1.649/17, a qual está manifestamente eivada de inconstitucionalidade material, posto que, além de ir de encontro às normas federais já estabelecidas sobre o assunto dentro da constitucionalidade, contraria os preceitos e princípios da Dignidade da pessoa humana, dos valores sociais do trabalho e da livre iniciativa, da Igualdade e do Direito à Vida, do direito constitucional ao trabalho e dos Princípios Gerais da Atividade Econômica, todos eles insculpidos na Carta Magna; c) em princípio, qualquer ato normativo, administrativo ou jurisdicional é passível de controle por ADPF (Lei nº 9.882/99, art. 1º). Esse é o caso da presente arguição, manejada em face de ato tipicamente público, a saber: um dispositivo de lei – o art. 1º e seguintes da Lei Municipal nº 1.649/17. Este ato é pronunciamento imperativo, proferido por Poder constitucional. Dessa forma, também o segundo requisito encontra-se satisfeito; d) quanto ao requisito da subsidiariedade, argumentou que as leis ou atos normativos municipais, não podem ter dispositivos normativos declarados inconstitucionais em controle abstrato, por ausência de previsão constitucional e interpretação neste sentido, restando, portanto apenas a via ora eleita; e) as empresas que realizam essas atividades contam com pilotos e técnicos agrícolas executores em aviação agrícola, profissionais habilitados, que periodicamente participam de cursos de capacitação e de observância à legislação ambiental, ficando reduzida a possibilidade de agirem fora dos padrões exigíveis pela legislação que regula a atividade. Trata-se, portanto, de procedimento complexo e, na sua complexidade, visa a maior eficiência na aplicação dos defensivos com o menor risco para o meio ambiente; f) nenhum Estado ou Município possui competência para legislar sobre, tampouco proibir, a atividade de aviação agrícola, assunto que é de

competência do Ministério da Agricultura. Logo, como já dito alhures, a legislação de aviação agrícola somente poderá ser alterada através do Ministério da Agricultura e do Congresso Nacional, com alteração da legislação já existente ou com nova legislação dispondo sobre o assunto; g) observando a questão sob a ótica do preceito constitucional de que o trabalho é direito fundamental, lei ordinária municipal não pode ter o condão de proibir atividade regularmente estabelecida e que cumpre os ditames da legislação federal; h) a aviação agrícola é regulada pelo Decreto-lei nº 917/69, regulamentado pelo Decreto 86.765/81, que disciplina a atividade, autorizando o seu funcionamento dentro de determinadas condições. Desta forma, exercendo seu poder, a União já editou diversas normas que versam sobre a proteção ao meio ambiente e a atividade de aviação agrícola; i) de acordo com a lei federal, cabe ao Ministério da Agricultura fiscalizar a aviação agrícola, e não aos municípios, estados ou qualquer outro órgão federal, estadual ou municipal; j) o que se denota do posicionamento dos Tribunais Superiores nacionais, não pode a Municipalidade proibir o uso de determinado defensivo agrícola autorizado pela União, bem como é vedado limitar o desenvolvimento de uma atividade empresarial licenciada pela legislação federal; k) mesmo quando os Estados e o Distrito Federal legislam sobre proteção ao meio ambiente, devem respeitar os limites impostos pela União, cuja competência legislativa é a principal, a qual somente pode ser suplementada, jamais contrariada, por lei estadual ou municipal; l) como há legislação federal dispondo sobre a aviação agrícola, cabe invocar a competência privativa da União para reger a aplicação aérea de defensivos agrícolas, com base no art. 24 da Constituição Federal; m) seja por se tratar de matéria de direito civil, comercial e aeronáutico, seja porque cuida de navegação aérea, trânsito e ainda sob as condições do exercício de atividade profissional, a legislação sobre a aviação agrícola, devidamente editada pela União, via Decreto-lei nº 917, de 1969, regulamentado pelo Decreto 86.765/81, não pode ser contrariada por leis ou projetos de lei de outros entes federativos; n) a lei municipal em debate (e qualquer outra que venha a surgir no intuito de barrar uma atividade regulamentada), viola um dos mais elementares princípios constitucionais, o da igualdade, na medida que impede, de forma injustificável, o exercício profissional das associadas da autora, desencadeando uma série de rupturas na ordem constitucional; o) os diversos setores envolvidos na área do agronegócio nacional têm empreendido esforços para que a produção atinja patamares de excelência em eficiência com o menor risco à saúde e ao meio ambiente; p) mister que seja apreciado detalhadamente por este Tribunal o estudo anexado à presente arguição, visando sedimentar o entendimento de que a atividade de aviação agrícola nem de longe se resume ao lançamento indiscriminado de substâncias tóxicas no meio ambiente. Muito pelo contrário: laboratórios, indústrias fabricantes de aeronaves, pilotos, engenheiros agrônomos, empresários, representantes da categoria, entre outros inúmeros profissionais, trabalham incansavelmente para que a prática da atividade seja segura para a saúde da população e para a manutenção de um meio ambiente equilibrado, investindo pesadamente em pesquisas e inovações tecnológicas; q) seja no ponto de vista legal, seja do ponto de vista dos impactos à saúde e ao meio ambiente, projetos de leis e leis que visam proibir a aviação agrícola ferem, além dos preceitos constitucionais já amplamente expostos, também os princípios constitucionais da razoabilidade e da segurança jurídica, uma vez que o uso dos defensivos agroquímicos é feito de acordo com as diretrizes e exigências dos órgãos federais responsáveis pelos setores da saúde, do meio ambiente e da agricultura (ANVISA, MAPA e MMA).

3. Ao final, foram feitos os seguintes pedidos:

Dessa forma, a fim de preservar a autoridade e a eficácia da decisão final a ser proferida no presente feito, a requerente pede e espera seja deferida medida liminar a fim de determinar a suspensão da aplicabilidade do art. 1º e seguintes da Lei Municipal nº 1.649/17 do Município de Boa Esperança-ES.

(...)

No mérito, a arguente pede que seja reconhecida a inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 1.649/17 do Município de Boa Esperança-ES, por expressamente vedar o exercício da atividade profissional das associadas da autora, haja vista não ser da competência da Municipalidade legislar sobre a atividade de aviação agrícola e a pulverização aérea de defensivos, declarando a impossibilidade de proibição da atividade de aviação agrícola no município por lei ordinária municipal.

4. Instada a se manifestar, a Secretaria de Qualidade Ambiental emitiu o Despacho nº 4019/2019-MMA e o Despacho nº 4159/2019-MMA

5. É o que interessa relatar.

II – Fundamentação Jurídica

6. Consoante acima relatado, o caso dos autos envolve a insurgência em face da validade da Lei Municipal nº 1.649/2017, do Município de Boa Esperança/ES, a qual proíbe a pulverização aérea de agrotóxicos no perímetro municipal.

7. Pois bem. Não é de hoje a discussão envolvendo o uso dos agrotóxicos, cujos aspectos estão intimamente ligados à saúde, ao meio ambiente e à agricultura. Ela foi contextualizada pelos constitucionalistas Ingo Wolfgang Sarlet e Tiago Fensterseifer com os seguintes contornos, *in verbis*:

A discussão envolvendo o uso dos agrotóxicos está atrelada à questão da poluição química, ou seja, matéria também central no debate ambiental desde a sua gênese nas Décadas de 1960 e 1970. Não por outra razão, a obra clássica de Rachel Carson debruçava-se sobre tal temática. No Brasil, sem dúvida por influência do movimento ambientalista, editaram-se diversas legislações estaduais "mais restritivas" no tocante ao uso dos agrotóxicos, em afronta ao parâmetro mais permissivo da legislação nacional existente na época. Antes da atual Lei dos Agrotóxicos - Lei nº 7.802/1989 - e mesmo da proteção jurídica dispensada pela CF/1988 (art. 225), alguns Estados, diante de um cenário legislativo permissivo à época, tomaram a dianteira, movidos pelas reivindicações do movimento ambientalista, e elaboraram legislações a respeito da matéria.^[1]

8. De acordo com a vontade do constituinte consagrada no art. 170, a ordem econômica deve observar, entre outros princípios, a defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação. Eis o teor do citado dispositivo constitucional:

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:

I - soberania nacional;

II - propriedade privada;

III - função social da propriedade;

IV - livre concorrência;

V - defesa do consumidor;

VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto

ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação

VII - redução das desigualdades regionais e sociais;

VIII - busca do pleno emprego;

IX - tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que

tenham sua sede e administração no País.

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.

9. No que tange à defesa e preservação do meio ambiente, tanto o Poder Público como a coletividade foram incumbidos pelo texto constitucional do dever de fazê-los para as presentes e futuras gerações.

10. Eis o que determina o art. 225 da Constituição da República Federativa do Brasil - CFRB/88:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

§ 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;

II - preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético;

III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção;

IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade;

V - 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;

VI - promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente;

VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais à crueldade.

§ 2º Aquele que explorar recursos minerais fica obrigado a recuperar o meio ambiente degradado, de acordo com solução técnica exigida pelo órgão público competente, na forma da lei.

§ 3º As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.

§ 4º A Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional, e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais.

§ 5º São indisponíveis as terras devolutas ou arrecadadas pelos Estados, por ações discriminatórias, necessárias à proteção dos ecossistemas naturais.

§ 6º As usinas que operem com reator nuclear deverão ter sua localização definida em lei federal, sem o que não poderão ser instaladas.

11. A fim de concretizar o dever de preservação do meio ambiente, a CRFB/88 conferiu a competência para proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos e o meio ambiente, combater a poluição em qualquer de suas formas e para preservar as florestas, a fauna e a flora de forma comum à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios (art. 23, incisos III, VI e VII).

12. Nas palavras de José Afonso da Silva:

(c) comum, cumulativa ou paralela, reputadas expressões sinônimas, que significa a faculdade de legislar ou praticar certos atos, em determinada esfera, juntamente e em pé de igualdade, consistindo, pois, num campo de atuação comum às várias entidades, sem que o exercício de uma venha a excluir a competência de outra, que pode assim ser exercida cumulativamente (art. 23).

[2]

13. Com vistas a harmonizar a competência comum entre os entes e evitar possíveis conflitos, o parágrafo único do citado artigo estabeleceu que “*Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.*”

14. Em comentários ao assunto, Gilmar Ferreira Mendes *et alii*, assevera que:

A Carta da República prevê, no parágrafo único do art. 23, a edição de lei complementar federal, que disciplinará a cooperação entre os entes para a realização desses objetivos comuns. A óbvia finalidade é evitar choques e dispersão de recursos e esforços, coordenando-se as ações das pessoas políticas, com vistas à obtenção de resultados mais satisfatórios.

Se a regra é a cooperação entre União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios, pode também ocorrer conflito entre esses entes, no instante de desempenharem as atribuições comuns. Se o critério da colaboração não vingar, há de se cogitar do critério da preponderância de interesses. Mesmo não havendo hierarquia entre os entes que compõem a Federação, pode-se falar em hierarquia de interesses, em que os mais amplos (da União) devem preferir aos mais restritos (dos Estados).[3]

15. Por sua vez, o art. 24 da Lei Maior fez a seguinte distribuição de competências entre à União, aos Estados e ao Distrito Federal:

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

I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico;

II - orçamento;

III - juntas comerciais;

IV - custas dos serviços forenses;

V - produção e consumo;

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

VII - proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico;

VIII - **responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;**

IX - educação, cultura, ensino, desporto, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação; ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 85, de 2015](#));

X - criação, funcionamento e processo do juizado de pequenas causas;

XI - procedimentos em matéria processual;

XII - previdência social, proteção e defesa da saúde;

XIII - assistência jurídica e Defensoria pública;

XIV - proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência;

XV - proteção à infância e à juventude;

XVI - organização, garantias, direitos e deveres das polícias civis.

§ 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.

16. Já de acordo com o art. 30, incisos I e II, da CRFB/88, compete aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e a estadual no que couber.

17. No presente, temos a legislação federal que dispõe sobre o emprego da Aviação Agrícola no país e dá outras providências e a lei municipal, a qual proíbe a pulverização aérea de agrotóxicos no perímetro municipal.

18. Sobre o conflito entre lei federal e estadual/municipal, neste último caso, mais restritiva, Ingo Wolfgang Sarlet e Tiago Fensterseifer defendem o seguinte:

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. Situação diferente é quando o Estado ou Município edita medida “menos protetiva”, mas não é disso que estamos falando. O aperfeiçoamento do sistema de proteção dos direitos fundamentais, seja ele normativo, seja ele 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. De acordo com tal entendimento, colaciona-se,

novamente, passagem do voto do Ministro Ayres Britto proferido no julgamento da ADI 3.357/RS: “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 e veicular as sobreditas proteção e defesa, enquanto a norma geral de fonte legislativa federal, traíndo sua destinação constitucional, deixa de fazê-lo. Ou, se não deixa totalmente de fazê-lo, labora em nítida insuficiência protetiva e de defesa. (...). Lei Estadual que, ao proibir a comercialização de produtos à base de amianto, cumpre muito mais a Constituição da República no plano da proteção da saúde (evitar riscos à saúde da população em geral, dos trabalhadores em particular e do ambiente). Quero dizer: a legislação estadual é que está muito mais próxima do sumo princípio da eficácia máxima da Constituição em tema de direitos fundamentais”.

Tomando por base tais considerações, nos parece difícil atribuir vício de inconstitucionalidade material à legislação estadual (ou mesmo municipal) "mais protetiva" em termos ambientais, simplesmente porque diverge da norma geral editada no plano federal, tratando de forma mais restritiva sobre determinada matéria.³¹ Isso em razão da legitimação democrática de tais medidas e do cenário constitucional de competências, pelo prisma de um modelo de federalismo cooperativo. Há, nesse contexto, inúmeros exemplos concretos, de medidas legislativas - inclusive de Constituições dos Estados-Federados - que buscaram proibir ou restringir determinadas práticas atentatórias ao equilíbrio, à qualidade e à segurança ambiental. A título de exemplo, podemos destacar dispositivos (da legislação constitucional estadual) editados com o propósito de proibir a instalação de usinas nucleares ou restringir de algum modo atividades nucleares no território dos respectivos Estados. De modo similar, tem-se o exemplo de legislações estaduais e municipais mais restritivas no tocantes à produção e comercialização de agrotóxicos.

(...)

O centro gravitacional de tal sistema deve ser, sem dúvida, de acordo com o que assinalamos no parágrafo anterior, quando citamos passagem do voto do Ministro Ayres Britto, a proteção dos direitos fundamentais e da dignidade da pessoa humana. As legislações, independentemente da origem (federal, estadual e municipal), que contribuam para a edificação de tal sistema de proteção e, portanto, estejam em sintonia com o novo marco constitucional estabelecido em 1988, devem ser acolhidas pelo nosso ordenamento jurídico.

(...)

Na hipótese de superveniência de lei federal sobre normas gerais na matéria, prevê a norma constitucional a suspensão da eficácia da lei estadual no que lhe for contrária (art. 24, § 4º). A respeito do dispositivo em questão, cumpre assinalar que, a nosso ver, a suspensão da eficácia da lei estadual - e o mesmo raciocínio aplica-se também à lei municipal - não alcança o conteúdo de natureza suplementar, em especial naquilo em que a legislação anterior (estadual ou municipal) tenha estabelecido um patamar normativo de maior proteção ambiental, tomando por base as razões que já alinhavamos anteriormente. A cooperação legislativa proposta pela fórmula da competência legislativa concorrente, por sua vez, deve trilhar o caminho de uma "maior" proteção ambiental, ou seja, a sua operacionalização só tem sentido se servir ao objetivo de alcançar um nível maior de efetivação da legislação ambiental, considerando, em especial, que o maior problema da legislação ambiental brasileira é o seu déficit de efetividade.^[4]

³¹Expressando o mesmo entendimento, v. BENJAMIN, Introdução ao Direito Ambiental..., p. 66-67.

19. A questão de conflito legislativo que envolve legislação local que reforce os níveis garantidos pela legislação federal já foi objeto de esclarecimento pela Coordenação Nacional de Estudos e Pareceres - CONEP da Procuradoria Federal Especializada Junto ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - PFE/IBAMA, a qual, no PARECER n. 00143/2017/CONEP/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU (NUP: 00807.002884/2017-16), consignou o entendimento sintetizado na ementa a seguir:

EMENTA: 1. A competência para legislar sobre meio ambiente é concorrente, sendo da União a atribuição para editar normas gerais e, dos Estados e do Distrito Federal, com base no §2º do art. 24, e dos Municípios, por força do art. 30, inciso II, ambos da Constituição Federal, a competência para legislar de forma suplementar. 2. O principal critério a definir os limites da competência da União e os parâmetros para fazer prevalecer norma sua, em caso de conflito com norma estadual ou municipal, é o grau de interesse que motivou a confecção da norma. Se o assunto regulado for de interesse nacional (e não estadual ou apenas local), deve prevalecer a

norma editada pela União. Se o assunto em discussão, regulado de forma diversa por norma da União e/ou de Estados ou Municípios, for de interesse apenas local, em nada prejudicando a integralidade da norma nacional e a uniformidade de regência no território onde tem aplicabilidade, pode-se reconhecer a validade dessa normativa. 3. A extensão do interesse da regulamentação em conflito não é o único critério possível de ser acionado pelo aplicador do direito, já que, em muitas situações concretas, ele não será capaz de isoladamente resolver o conflito. Medida legislativa estadual ou municipal que reforce os níveis garantidos pela legislação federal deve ser vista, regra geral, positivamente, não sem antes contextualizá-la de forma a averiguar se ali também não existe colisão com outros direitos fundamentais a serem protegidos. A solução definitiva da antinomia eventualmente configurada em sede de legislação ambiental, portanto, não pode dispensar uma análise casuística das normas envolvidas, podendo-se, contudo, afirmar ser plenamente possível, ainda que em tese, o socorro aos princípios do *in dubio pro natura*, de forma a fazer prevalecer a norma mais benéfica ao meio ambiente. 4. Forçoso discordar das conclusões apresentadas no item 2.1 do Parecer nº 048/2017/COJUD/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU (seq. 16), tendo em vista que o princípio da prevalência da norma mais benéfica ao meio ambiente é sim aplicável e reconhecida pela doutrina e pela jurisprudências pátrias, não sendo, contudo, de aplicabilidade absoluta.

20. Em tal manifestação, o aludido Órgão da Advocacia-Geral da União reconheceu que "*medida legislativa estadual ou municipal que reforce os níveis garantidos pela legislação federal deve ser vista, regra geral, positivamente*", porém, "*não sem antes contextualizá-la de forma a averiguar se ali também não existe colisão com outros direitos fundamentais a serem protegidos*" e que "*a solução definitiva da antinomia eventualmente configurada em sede de legislação ambiental, portanto, não pode dispensar uma análise casuística das normas envolvidas, podendo-se, contudo, afirmar ser plenamente possível, ainda que em tese, o socorro ao princípio do in dubio pro natura, de forma a fazer prevalecer a norma mais benéfica ao meio ambiente*". Vejamos a explicação dada nesse sentido:

III. Do critério de prevalência da norma mais protetiva ao meio ambiente

Como se viu, o principal critério a solucionar o conflito de normas editadas por diferentes instâncias federativas ambientais deve ser o grau de interesse do mérito regulado, cabendo a prevalência de norma federal, caso seu conteúdo seja de relevância nacional, impondo-se, por meio dela, a necessária uniformização do assunto regulado em todo o território para o qual tenha sua aplicabilidade dirigida. Este, contudo, não é o único critério possível de ser acionado pelo aplicador do direito, mesmo porque, em muitas situações concretas, ele não será capaz de, isoladamente, resolver o conflito.

Destarte, outros parâmetros podem e devem ser utilizados pelo intérprete, cabendo ao Poder Judiciário, muitas vezes, dar a última palavra sobre assunto tão controverso. Não se pode negar, nesse sentido, a aplicação à seara ambiental de princípios que norteiam a aplicação desse ramo do direito, sendo muitos deles derivados da máxima "*in dubio pro natura*". Sobre o assunto, válidos os ensinamentos de Ingo Wolfgang Sarlet e Tiago Fensterseifer

No caso brasileiro, a questão ambiental, em sentido amplo, alcançou todas as esferas judiciais, encontrando, inclusive, grande espaço na pauta dos nossos Tribunais Superiores (STJ e STF). Há inúmeras decisões judiciais que avançaram em relação à legislação ambiental, muitas vezes influenciadas pela doutrina, consagrando novos institutos jurídico-ambientais ou mesmo dando interpretação mais protetiva ao ambiente, inclusive a ponto de reconhecer um princípio hermenêutico *in dubio pro natura*, conforme referido na epígrafe da abertura deste tópico. A título de exemplo, podemos citar o reconhecimento do direito ao ambiente como direito fundamental (e humano) de terceira dimensão, a caracterização da imprescritibilidade do dano ambiental, a inversão do ônus da prova em matéria ambiental, a adoção da teoria do risco integral em matéria ambiental (inadmitindo as excludentes de ilicitude), o reconhecimento do dano moral ambiental coletivo, bem como a incidência da garantia (e princípio) da proibição de retrocesso em matéria ambiental. Muito embora a doutrina especializada já tratar de tais questões, a jurisprudência foi fundamental para fortalecer o regime jurídico de proteção ambiental e, em alguns casos, inovar no reconhecimento de institutos jurídicos ambientais, avançando em relação à previsão legislativa em sentido textual e estrito. (Fontes do Direito Ambiental: Uma leitura contemporânea à luz do marco constitucional de 1988 e da "teoria do diálogo das fontes". Revista de Direito Ambiental | vol. 78/2015 | p. 215 - 243 | Abr - Jun / 2015 DTR\2015\9439).

Não se pode afastar, pois, em se tratando de conflito entre normas ambientais, a utilização, em determinadas situações, do critério que faz prevalecer a norma mais benéfica ao meio ambiente. Contudo, assim como os demais critérios, esse também não é absoluto, mas deve ser considerado, em conjunto, como um dos parâmetros a serem, em tese, utilizados na solução das antinomias, criadas a partir do exercício da competência concorrente para legislar sobre o meio ambiente. Cabe aqui afastar o uso irrestrito, em toda e qualquer situação, do critério que sugere a prevalência da norma mais restritiva, ou seja, mais protetiva do meio ambiente, já que há outros direitos a serem protegidos, que merecem ser sopesados nas situações de conflito, como reconhece a doutrina:

Em primeiro lugar, é importante assinalar a necessidade de racionalização do debate, haja vista que qualquer propensão a uma análise “fundamentalista” da questão, com o intuito de assinalar uma prevalência absoluta à norma ambiental mais protetiva, estará em confronto com o nosso sistema constitucional, tendo em conta especialmente que não há como se afirmar a prevalência de determinados direitos (mesmo em se tratando de direitos fundamentais) de forma abstrata, sem a devida contextualização e análise concreta, até porque o direito ao ambiente sadio e equilibrado não é o único direito constitucional que assume a condição de direito (e dever) fundamental. Nesse sentido, inclusive em tom bastante crítico no que toca à afirmação de um princípio da prevalência da norma ambiental mais protetiva, Andreas J. Krell assevera que “em caso de conflito entre normas municipais, estaduais e federais sobre o mesmo assunto ligado à proteção ambiental, não existe um ‘princípio’ universal da prevalência da norma mais restritiva (mais protetora); cada caso deve ser resolvido na base do sistema constitucional de competências”. (...) (Ingo Wolfgang Sarlet. A Competência constitucional legislativa em matéria ambiental à luz do "federalismo cooperativo ecológico" consagrado pelo ordenamento jurídico brasileiro. Revista de Direito Ambiental | vol. 71/2013 | p. 55 - 116 | Jul - Set / 2013. DTR\2013\3370). (...)

Não há espaço, pois, para se pretender aplicar, de forma absoluta, o critério de prevalência da norma mais protetiva ao meio ambiente, mas, de igual forma, é incabível regra irrestrita que afaste, em qualquer caso, sua observância, em situações de conflitos de normas ambientais, editadas pela União e por algum Estado da federação brasileira. Para Leonardo Greco, "em matéria ambiental, nunca se negou a competência supletiva dos Estados e Municípios para fixar padrões ambientais mais exigentes do que os federais, de acordo com as suas especificidades" (Revista dos Tribunais | vol. 687/1993 | p. 23 - 33 | Jan / 1993. Doutrinas Essenciais de Direito Ambiental | vol. 1 | p. 1261 - 1279 | Mar / 2011. DTR\1993\85).

Se considerados todos os princípios que regem esse Direito, deve-se garantir a efetividade de proteção dos bens ambientais, de forma a se prestigiar, regra geral, a norma mais protetiva do direito fundamental em discussão, que é intergeracional. O STJ, inclusive, já entendeu que "(...) a legislação de amparo dos sujeitos vulneráveis e dos interesses difusos e coletivos deve ser interpretada da maneira que lhes seja mais favorável e melhor possa viabilizar, no plano da eficácia, a prestação jurisdicional e *aratio essendi* da norma. A hermenêutica jurídico-ambiental rege-se pelo princípio *in dubio pro natura*" (STJ, REsp 1198727/MG, 2.^a T., j. 14.08.2012, rel. Min. Herman Benjamin).

Importa, contudo, mais uma vez frizar que a aplicação da regra aqui defendida não pode ignorar a existência de outros direitos e princípios que, em determinados casos concretos, podem colidir, não se podendo defender a aplicação absoluta da regra em exame. É o que ensina, de forma bastante elucidativa, Ingo Wolfgang Sarlet:

A *garantia constitucional da proibição de retrocesso*, aplicada à matéria ambiental, também ampara tal entendimento, estabelecendo uma espécie de “blindagem normativa” à atuação regressiva do legislador. Tudo isso está em consonância com os princípios estruturantes que balizam o direito ambiental, impondo-se, ao legislador, o dever de atuar no sentido de criar padrões normativos que promovam a melhoria progressiva da qualidade, do equilíbrio e da segurança ambiental. Existiria, nessa perspectiva, a busca do aprimoramento da proteção ambiental rumo à melhora da qualidade ambiental, o que, necessariamente envolve o aperfeiçoamento da legislação ambiental sob o prisma de uma maior proteção dos bens ambientais. A redução do patamar normativo de proteção ambiental, por sua vez, atentaria contra os princípios que orientam o direito ambiental. Por aí já se tem certa fundamentação inicial para justificar a legitimidade de determinada medida legislativa - independentemente do ente

federativo que a venha editar - que aumente os padrões normativos de proteção ambiental. **Todavia, cumpre reiterar que o ambiente é apenas um dos tantos bens fundamentais protegidos pelo nosso sistema constitucional e, de tal sorte, haverá sempre que se contextualizar qualquer conflito legislativo para identificar os bens jurídicos em questão, de modo a assegurar uma resolução constitucionalmente adequada para o litígio legislativo posto, evitando-se, por certo, o discurso que prega uma “ditadura ecológica”. Não há como considerar tal prevalência “em abstrato”, mas, como já sinalizamos anteriormente, deve ser feita a análise “hermenêutica” de tal conflito a partir do caso concreto.**

Em linhas gerais, tomando por base os argumentos lançados até aqui, o Estado e o Município devem respeitar o padrão normativo estabelecido na norma geral e tomar tal *standard* de proteção ambiental como *piso legal protetivo mínimo*, de tal modo que - a prevalecer esse argumento - apenas estaria autorizado a atuar para além de tal referencial normativo, e não para aquém. Ao legislar de forma “menos protetiva” em relação ao padrão estabelecido pela norma geral editada pela União, o legislador estadual ou municipal subverte a sua competência legislativa suplementar e incorre em prática inconstitucional. A aplicação do *princípio (e postulado hermenêutico) da prevalência da norma mais benéfica à tutela ecológica* na hipótese de conflito normativo existente entre a norma geral federal e a legislação estadual ou municipal reforça a tese de que no âmbito do dever de proteção ambiental do Estado, no exercício da sua competência legislativa ambiental, impõem-se tanto *o dever de progressiva melhoria da qualidade ambiental (dever de promoção)*, quanto *um reforçado dever de proteção, os quais, por sua vez, guardam relação com as correlatas noções de proibição de retrocesso e insuficiência de proteção*. Tal entendimento, ao que parece, resultou consignado no voto do Min. Sepúlveda Pertence, quando o STF, no julgamento da ADIn 1.086-7/SC, entendeu inconstitucional dispositivo da Constituição do Estado de Santa Catarina que dispensava a elaboração de estudo de impacto ambiental no caso de áreas de reflorestamento ou reflorestamento para fins empresariais, de modo a criar exceção incompatível com o disposto no art. 225, § 1.º, IV, da CF/1988 (LGL\1988\3). De acordo com o Min. Sepúlveda Pertence, “não pode a Constituição Estadual, por conseguinte, excetuar ou dispensar nessa regra, ainda que, dentro de sua competência supletiva, pudesse criar formas mais rígidas de controle. Não formas mais flexíveis ou permissivas”.

Grifos nossos

(...)

(A Competência constitucional legislativa em matéria ambiental à luz do "federalismo cooperativo ecológico" consagrado pelo ordenamento jurídico brasileiro. Revista de Direito Ambiental | vol. 71/2013 | p. 55 - 116 | Jul - Set / 2013. DTR\2013\3370).

Também de acordo com esse entendimento, vale destacar passagem do voto do Min. Ayres Britto proferido no julgamento da ADIn 3.357/RS: “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, traíndo sua destinação constitucional, deixa de fazê-lo. Ou, se não deixa totalmente de fazê-lo, labora em nítida insuficiência protetiva e de defesa. (...) Lei estadual que, ao proibir a comercialização de produtos à base de amianto, cumpre muito mais a Constituição da República (LGL\1988\3) no plano da proteção da saúde (evitar riscos à saúde da população em geral, dos trabalhadores em particular e do meio ambiente). Quero dizer: a legislação estadual é que está muito mais próxima do sumo princípio da eficácia máxima da Constituição em tema de direitos fundamentais”.

Pode-se concluir, destarte, que medida legislativa estadual ou municipal que reforce os níveis garantidos pela legislação federal deve ser vista, regra geral, positivamente, não sem antes contextualizá-la de forma a averiguar se ali também não existe colisão com outros direitos fundamentais a serem protegidos. A solução definitiva da antinomia eventualmente configurada em sede de legislação ambiental, portanto, não pode dispensar uma análise casuística das normas envolvidas, podendo-se, contudo, afirmar, com aparo na doutrina e na jurisprudência pátrias, ser plenamente possível, ainda que em tese, o socorro aos princípios do *in dubio pro natura*, de forma a fazer prevalecer a norma mais benéfica ao meio ambiente.

Nesse sentido, importa registrar, apenas a título ilustrativo, que esta Coordenação Nacional de Estudos e Pareceres, analisando casos concretos sobre o assunto em discussão, já entendeu, por exemplo, que determinado Estado não pode dispor, de forma menos restritiva, sobre fauna

ameaçada de extinção, deixando de considerar, em seu território, espécies ameaçadas listadas em norma federal. No bojo do processo nº 02017.000314/2016-24, por meio do Parecer nº 0090/2016/CONEP/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU, aprovado pelos Despachos nº 00172/2016/CONEP/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU e nº 00373/2016/GABIN/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU, entendeu-se que "(...) em se tratando de legislação ambiental, o que inclui questões afetas à proteção da flora, principalmente aquelas ameaçadas de extinção, tem-se o que a doutrina constitucional denomina de competência legislativa concorrente, o que significa dizer que à União competirá editar normas gerais a serem complementadas, em suas especificidades locais, pelos Estados e Municípios. Nesse caso, estes últimos entes federativos irão suplementar as normas de caráter geral, mas não poderão ignorá-las ou dispor de forma contrária a elas, ainda mais para orientar expressamente a inobservância da norma federal."

O assunto, contudo, guarda certa complexidade, motivo pelo qual, como se viu, sua análise conclusiva deve ser analisada em caso concreto, cabendo avaliar a situação específica, para se confirmar a real existência de conflito legislativo, vez que ele pode ser apenas aparente, já que o Estado tem, de fato, competência para suplementar assunto regulado pela União, e, em algumas hipóteses, a legislação estadual poderá prevalecer. Situação como essa já foi inclusive reconhecida por esta Jurídica, em outra consulta específica, apresentada nos autos do processo nº 02018.001751/2016-55, em que, por meio do Parecer nº 00094/2016/CONEP/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU, aprovado pelos Despachos nº 00169/2016/CONEP/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU e nº 00371/2016/GABIN/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU, concluiu-se que:

Vista a matéria de forma geral, cumpre analisar, especificamente, o assunto objeto da presente consulta, a qual questiona a legitimidade de normativa editada pelo Estado do Pará, que supostamente vai de encontro à norma do Ibama, qual seja, Instrução Normativa nº 31/2009, segundo a qual é atividade potencialmente poluidora o manejo de recursos aquáticos vivos (aquicultura).

Não parece proceder, contudo, a preocupação do NUPESCA/PA/IBAMA, no que tange ao suposto conflito normativo entre Estado e União, sendo, na realidade, legítima a Instrução Normativa 04/2013, editada pela Secretaria de Meio Ambiente e Sustentabilidade do Estado do Pará.

Cumpre reconhecer, preliminarmente, que a IN Ibama nº 31/2009 já foi revogada e atualmente foi substituída pela IN Ibama nº 6, de 15 de março de 2013. De qualquer forma, ambas as normativas, seja a atual, seja a revogada, não se prestam a definir as atividades e empreendimentos sujeitos a licenciamento ambiental, mas cuidam de regulamentar o Cadastro Técnico Federal de Atividades Potencialmente Poluidoras e Utilizadoras de Recursos Ambientais- CTF/APP (art 1º). Desse modo, não parecem aptas a conflitar com normativa estadual, que trata de outra matéria, qual seja, licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades aquícolas no Estado do Pará. E, ainda que as normas em análise cuidassem de matéria afeta ao licenciamento ambiental, forçoso seria reconhecer que as normativas do Ibama, em princípio, regulamentam sua própria atuação, ou seja, o procedimento de controle ambiental por ele exercido, a não ser que receba delegação dos órgãos competentes para editar norma geral, que vincule os demais entes integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente - Sisnama.

Já o Conama, como visto, é dotado da atribuição de normatizar matéria, como norma geral, a ser observada por todos os entes federativos, sendo que as normativas federais, editadas pelo CONAMA, que dispõe sobre licenciamento ambiental, são a Resolução CONAMA nº 237, de 19 de dezembro de 1997 e, especificamente em relação ao controle ambiental das atividades de aquicultura, a Resolução CONAMA nº 413, de 26 de junho de 2009.

Cumprido ao Estado do Pará, destarte, observar as normas gerais ali estabelecidas e, no que tange ao controle e licenciamento ambiental da aquicultura, respeitar os limites de sua atribuição normativa, atentando-se às disposições gerais previstas na Resolução CONAMA nº 413/2009. Observa-se, inclusive, que esta Resolução, de forma expressa, dispõe que:

Art. 2º Os procedimentos estabelecidos nesta Resolução, aplicam-se, em qualquer nível de competência, ao licenciamento ambiental de atividades e empreendimentos de aquicultura, sem prejuízo dos processos de licenciamento já disciplinados pelos Estados, Municípios e Distrito Federal em legislações específicas, considerando os aspectos ambientais locais.

A norma, pois, é indubitavelmente aplicada pelos Estados, em relação aos aspectos gerais ali estabelecidos, respeitando-se, contudo, as disciplinas locais, que nada mais são do que o exercício

da competência suplementar, originária da competência concorrente, e prevista no art. 24 da Constituição Federal.

Tal competência, de suplementar as normas gerais, em observância aos aspectos locais, restou expressamente resguardada no que tange ao licenciamento ambiental da atividade de aquicultura, sendo forçoso reconhecer que o Estado detém atribuição para, inclusive, simplificar ou dispensar o licenciamento ambiental desses empreendimentos, por normativa própria. Com efeito, dispõe a Resolução Conama nº 413/2009:

Art. 6º Para a definição dos procedimentos de licenciamento ambiental, os empreendimentos de aquicultura serão enquadrados em uma das nove classes definidas na Tabela 3 do Anexo I desta Resolução, conforme a relação entre o porte do empreendimento aquícola e o potencial de severidade da espécie utilizada no empreendimento, constantes, respectivamente, das Tabelas 1 e 2 do Anexo I desta Resolução.

§ 1º Os empreendimentos aquícolas de pequeno porte, independentemente do potencial de severidade das espécies (PB, PM e PA) e os de médio porte com baixo potencial de severidade das espécies (MB) poderão, a critério do órgão ambiental licenciador, ser licenciados por meio de procedimento simplificado de licenciamento ambiental, conforme documentação mínima constante do Anexo II desta Resolução, desde que:

I - não estejam em regiões de adensamento de cultivos aquícolas, assim definido pelo órgão ambiental licenciador;

II - não seja ultrapassada a capacidade de suporte dos ambientes aquáticos dulcícolas públicos;

III - não demandem a construção de novos barramentos de cursos d'água; e

IV - não se encontrem em trecho de corpo d'água que apresente floração recorrente de cianobactérias acima dos limites previsto na Resolução CONAMA no 357, de 2005, e que possa influenciar a qualidade da água bruta destinada ao abastecimento público.

§ 2º Nos casos dos empreendimentos aquícolas de pequeno porte e baixo potencial de severidade da espécie (PB), a critério do órgão ambiental licenciador, o licenciamento ambiental poderá ser efetuado mediante licença única, compreendendo a localização, instalação e operação do empreendimento, ou documento equivalente previsto na legislação do órgão ambiental licenciador, e desde que, obrigatoriamente, atenda aos critérios constantes no parágrafo anterior.

§ 3º Os empreendimentos de pequeno porte com médio e alto potencial de severidade das espécies (PM e PA) e os de médio porte com baixo potencial de severidade das espécies (MB) enquadrados como passíveis do procedimento simplificado de licenciamento ambiental, conforme § 1º, deverão apresentar, além dos documentos do Anexo II desta Resolução, a documentação mínima constante do Anexo IV desta Resolução. § 4º Os empreendimentos das demais categorias (MM, MA, GB e GM e GA) serão licenciados por meio do procedimento ordinário de licenciamento ambiental, devendo apresentar, no mínimo, os documentos constantes do Anexo V desta Resolução.

Art. 7º Os empreendimentos de pequeno porte e que não sejam potencialmente causadores de significativa degradação do meio ambiente poderão, a critério do órgão ambiental licenciador, desde que cadastrados nesse órgão, ser dispensados do licenciamento ambiental.

Grifos nossos

Observa-se que a Resolução Conama nº 413/2009 permite a dispensa de licenciamento ambiental, a critério do órgão ambiental licenciador competente, para empreendimento de aquicultura de pequeno porte que não seja potencialmente causador de significativa degradação do meio ambiente e desde que cadastrado no órgão competente. Assim, a não ser que o Estado do Pará venha a descumprir algum dos parâmetros gerais previstos na Resolução Conama nº 413/2009, ele tem plena competência para editar norma própria, em observância às regras gerais.

E, não parece, em princípio, que a IN nº 04/2013 da SEMA/PA extrapola seu poder regulamentar, dispondo de forma contrária às normas gerais editadas pelo Conama. Na realidade, a Instrução Normativa Estadual em questão, nos seus considerandos, cita expressamente a observância da Resolução do Conama, e, no dispositivo que regulamenta a dispensa de licenciamento, estabelece padrões mínimos exigidos, inclusive a necessidade de cadastro no órgão, em perfeita observância à exigência do Conselho Federal, senão vejamos:

Art. 7º . Estão dispensados do licenciamento ambiental os empreendimentos e atividades aquícolas de pequeno porte, constantes do Anexo I desta Instrução Normativa.

§ 1º Não podem ser objeto da dispensa de licenciamento ambiental, constante do caput deste artigo, as atividades e empreendimentos aquícolas de pequeno porte que:

- I – realize cultivo de espécies exóticas;
- II – estejam em regiões de adensamento de cultivos aquícolas, assim definido em legislação específica;
- III – as estruturas de produção resultem do afloramento do lençol freático;
- IV – demandem novos barramentos de cursos d'água;
- V- se encontrem em trecho de corpo d'água que apresente floração recorrente de cianobactérias, acima dos limites legais estabelecidos, ou que possa influenciar a qualidade da água bruta destinada ao abastecimento público;
- VI-que necessitem suprimir vegetação de espécimes florestais com DAP (diâmetro a altura do peito) maior que 10 cm;
- VII – que necessitem suprimir vegetação de floresta primária ou de formações sucessoras em estágio avançado de regeneração.

§2o O órgão ambiental competente poderá considerar necessário o licenciamento ambiental de atividades enquadradas neste artigo, mediante análise técnica devidamente fundamentada.

§3o A dispensa do licenciamento ambiental, cujo formulário estará disponível no sítio eletrônico do órgão ambiental competente, não desobriga o interessado de obter as demais licenças e autorizações legalmente exigíveis na esfera municipal, estadual ou federal.

Art. 8o . Os titulares dos empreendimentos e atividades aquícolas de pequeno porte passíveis de dispensa de licenciamento ambiental, relacionados no Anexo I desta norma, deverão obter junto ao órgão ambiental competente, a Declaração de Dispensa do Licenciamento Ambiental (DLA), para fins de composição de cadastro, nos termos da Resolução COEMA no 107, de 08 de março de 2013 e CONAMA no 413, de 26 de junho de 2009.

Parágrafo único- A DLA será válida enquanto não houver novas modificações ou ampliações do empreendimento e/ou atividade aquícola.

Art. 9o . Os empreendimentos e atividades aquícolas de instituições públicas, voltados ao ensino, pesquisa, fomento e extensão poderão ainda ser dispensados de licenciamento ambiental, desde que promovam acordo de cooperação técnica com o órgão ambiental para compartilhamento e disseminação de tecnologias voltadas ao estabelecimento de aquicultura sustentável.

Assim, desde que se respeite as normas gerais editadas pelo Conama, no que tange ao licenciamento ambiental de aquicultura, entende-se válida normativa estadual que, no exercício da competência suplementar prevista no art. 24 da Constituição Federal, dispense o licenciamento ambiental em determinadas hipóteses, em que se tem empreendimento de pequeno porte, exatamente como previsto no art. 7º da Resolução Conama nº 413/2013. Dessa forma, a não ser que o órgão técnico competente do Ibama aponte disposição da norma estadual que contrarie norma geral do Conama, há que se respeitar a competência normativa suplementar em questão, não havendo, no que tange especificamente ao ato de dispensa de licenciamento em análise, indicativo de que a IN nº 4/2013 SEMA/PA extrapolou a competência legislativa suplementar do ente estadual.

É fato, portanto, que o assunto, aqui analisado em tese, pode ter contornos diversos, a depender da situação em possível conflito, podendo-se afirmar, contudo, de antemão, e esse é o objetivo principal da presente manifestação, ser juridicamente viável, em atenção a princípios aplicáveis à seara ambiental, e reconhecidos pela jurisprudência brasileira, a utilização, em alguns casos, da regra de prevalência da norma mais benéfica ao meio ambiente.

21. Por outro lado, a colisão entre normais federal e estaduais/municipais decorrentes também da competência constitucional concorrente foi tratada recentemente pelo Supremo Tribunal Federal nas ações de controle concentrado de constitucionalidade ajuizadas em face de leis locais que regulamentaram de forma mais restritiva aspectos relacionados ao amianto.

22. Em 29 de novembro de 2017, noticiou-se na página eletrônica da citada Corte^[5] os seguintes fatos:

STF reafirma inconstitucionalidade de dispositivo que permitia extração de amianto crisotila

Por maioria de votos, o Plenário do Supremo Tribunal Federal (STF) reafirmou a declaração de inconstitucionalidade do artigo 2º da Lei federal 9.055/1995 que permitia a extração, industrialização, comercialização e a distribuição do uso do amianto na variedade crisotila no país. A inconstitucionalidade do dispositivo já havia sido incidentalmente declarada no julgamento da ADI 3937, mas na sessão desta quarta-feira (29) os ministros deram efeito vinculante e *erga omnes* (para todos) à decisão.

A decisão ocorreu no julgamento das Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) 3406 e 3470, ambas propostas pela Confederação Nacional dos Trabalhadores da Indústria (CNTI) contra a Lei 3.579/2001, do Estado do Rio de Janeiro, que dispõe sobre a substituição progressiva dos produtos contendo a variedade asbesto (amianto branco). Segundo a CNTI, a lei ofenderia os princípios da livre iniciativa e invadiria a competência privativa da União.

A relatora das ADIs 3406 e 3470, ministra Rosa Weber, ao votar pela improcedência das ações, observou que a lei estadual não viola a competência da União para definir normas gerais sobre comércio, consumo e meio ambiente. Segundo ela, a opção de editar normas específicas, mais restritivas que a lei federal, foi uma escolha legítima do legislador estadual, no âmbito de sua competência concorrente suplementar. A ministra explicou que não é possível a norma estadual confrontar a diretriz geral federal, mas não há impedimento em adotar uma postura mais cautelosa.

Para a relatora, a lei fluminense se pauta pelo princípio da precaução, demonstrando a preocupação do legislador com o meio ambiente e a saúde humana e não cria uma regulamentação paralela à federal, apenas regula aspectos relacionados à produção e consumo do amianto. Ela destacou que a lei estadual não afeta diretamente relações comerciais e de consumo e incide apenas nos limites territoriais do estado, não representando relaxamento das condições mínimas de segurança exigidas na legislação federal para a extração, comercialização e transporte do amianto e dos produtos que o contenham.

A ministra considera que lei federal e a lei do Rio de Janeiro orientam-se na mesma direção, mas a lei estadual resolveu avançar onde a federal parou. “Ao impor nível de proteção mínima, a ser observada em todos os estados da federação, a lei federal não pode ser apontada como um obstáculo à maximização dessa proteção”, afirmou a ministra.

Seguiram a relatora os ministros Edson Fachin, Luiz Fux, Gilmar Mendes, Celso de Mello e a presidente, ministra Cármen Lúcia. O ministro Dias Toffoli acompanhou o entendimento na ADI 3470, estando impedido na votação da ADI 3406.

Divergência

O ministro Alexandre de Moraes votou pela procedência parcial das ADIs, por considerar que os artigos 2º e 3º da lei fluminense, que proíbem a extração e utilização do amianto no estado, não estão de acordo com a Constituição Federal. O ministro Marco Aurélio julgou ambas as ações totalmente procedentes.

O ministro Luís Roberto Barroso não participou da votação, por impedimento.

23. Verificando os votos proferidos na ADI 3937, onde acredita-se que a questão de conflituosidade entre as legislações editadas com base na suposta competência concorrente foi mais debatida, constata-se que, não obstante a declaração de inconstitucionalidade do art. 2º da Lei federal 9.055/1995, seis Ministros pareceram aceitar a constitucionalidade da legislação ambiental mais restritiva, consoante passa-se a expor. Antes, no entanto, explica-se que aquela ação foi ajuizada em face da Lei nº 12.684/2007, do Estado de São Paulo, que proibiu o uso de produtos, materiais ou artefatos que contenham quaisquer tipos de amianto ou asbesto.

24. O então Ministro Ayres Britto, ao pronunciar-se pela improcedência do pedido, o fez nos exatos termos do voto que proferido na ADI 3.357. Nesta última ação, destacam-se as seguintes passagens do seu voto:

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, trairando sua destinação constitucional, deixa de fazê-lo. Ou, se não deixa totalmente de fazê-lo, labora em nítida insuficiência protetiva e de defesa .

(...)

32. A toda evidência, não é o que se dá com a lei estadual aqui impugnada. Lei estadual que, ao proibir a comercialização de produtos à base de amianto, cumpre muito mais a Constituição da República no plano da proteção da saúde (evitar riscos à saúde da população em geral, dos trabalhadores em particular e do meio ambiente). Quero dizer: a legislação estadual é que está muito mais próxima do sumo princípio da eficácia máxima da Constituição em tema de direitos fundamentais. Tão mais próxima da Convenção da OIT, acresça-se, quanto o diploma federal dela se distancia

25. O Ministro Edson Fachin, por sua vez, deixou registrado sobre o tema em seu voto o seguinte:

Diante do exposto, se depreende que a Lei Federal 9.055/1995 estabelece as normas gerais para a extração, industrialização, utilização, comercialização e transporte do asbesto/amianto e dos produtos que o contenham. Estabelece, assim, regramento geral permissivo para produção e comercialização do amianto. Não afasta de forma clara (clear statement rule), no entanto, a possibilidade de que os Estados, no exercício de sua competência concorrente de proteção e defesa da saúde (art. 24, XII, CRFB) estabeleçam restrições à produção, uso e consumo do amianto. Verifica-se, portanto, existência de possibilidade de atuação legislativa subsidiária do Estado.

(...)

Vale dizer, a Lei Federal 9.055/1995 estabelece a permissão como regra geral. Não veda, porém, a imposição de restrições.

(...)

Em síntese, Ministra Presidente:

a) A distribuição de competência entre os diversos entes federativos, à luz do federalismo cooperativo inaugurado pela Constituição de 1988 não se satisfaz tão somente com o princípio informador da predominância de interesses;

b) Isso porque diante da existência de situações como essa, a regra de circunscrever-se à territorialidade não satisfaz plenamente o conflito existente entre elas;

c) Para o desate desse nó, decorre, à luz da normatividade constitucional, o princípio da subsidiariedade e dos dois critérios que permitem a sua aplicação: presunção contra a preempção (presumption against pre-emption) e a clareza de que a legislação sobre o tema deve ser editada de modo amplo, geral e uniforme pela União, afastando de forma clara qualquer potencialidade legiferante em sentido diverso (clear statement rule);

d) No presente caso, a lei impugnada versa sobre temas afeitos à competência concorrente dos Estados-membros (produção e consumo, proteção do meio ambiente e proteção e defesa da saúde), inexistindo, dessa forma, afastamento claro de tal competência legislativa dos Estados pela legislação federal que rege a matéria (Lei Federal 9.055/95);

e) 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.

f) O art. 2º da Lei 9.055/1995 é inconstitucional.

(Grifou-se)

26. Quanto ao assunto em questão, o Ministro Alexandre de Moraes deixou claro em seu voto:

Agora, o fato de entender que a Lei Federal é constitucional - e o é, a meu ver, exatamente porque o artigo 3º permite essa evolução protetiva - não afasta, para mim, a possibilidade da competência concorrente dos Estados-Membros, aqui em especial, do Estado de São Paulo, que editou a norma também, veja, a norma editada pelo Estado de São Paulo também vai aqui ao encontro do próprio artigo 3º da Lei Federal, que permite essa progressão na proteção, vai ao encontro das convenções internacionais; são normas que levam em conta os interesses regionais de um determinado Estado da Federação, dentro da diretriz geral que a Constituição obviamente protege - foi aqui muito detalhado pelos votos vencedores na assentada anterior, e eu entendo que a Lei 9.055 assim deve ser interpretada -, dentro da diretriz da proibição progressiva. E o Estado de São Paulo se adequou a isso, dentro das características regionais.

(...)

Em matéria de produção, consumo, saúde e proteção ambiental, a opção tomada pelo Constituinte foi a de partilhar competências legiferantes, como expressamente indicado no art. 24, incisos V,

VI e XII, da CF.

Assim sendo, nada impõe a necessária prevalência da legislação ambiental editada pelo ente central, especialmente quando considerado que a norma estadual, atendendo às peculiaridades locais, veicula disciplina ambiental mais protetiva, se comparado com a lei federal que tratou da mesma matéria.

(...)

O aparente conflito ocorreria quando outros Entes da Federação, com fundamento em novas percepções sobre a nocividade da exposição ao amianto, bem como sobre a viabilidade técnica e econômica de sua substituição por outros insumos, editam normas que proíbem o uso do amianto crisotila, visando à melhor proteção da saúde humana, em especial dos trabalhadores diretamente afetados, e da proteção ambiental.

A sobreposição de opções políticas por graus variáveis de proteção ambiental e da saúde humana constitui circunstância própria do estabelecimento de competência concorrente sobre a matéria. Em linha de princípio, admite-se que os entes parciais da Federação editem normas mais protetivas ao meio ambiente, com fundamento em suas peculiaridades regionais e na preponderância de seu interesse.

No caso, mostra-se idôneo o exercício, pelo Estado de Pernambuco, da competência suplementar (art. 24, § 2º, CF) para edição de normas de interesse regional, atinentes aos materiais passíveis de serem utilizados na construção civil no âmbito daquele Estado, visando a diminuir a produção de rejeitos com impacto ambiental degradante e mitigar a exposição dos trabalhadores dessa indústria aos efeitos reconhecidamente nocivos do amianto crisotila.

Nesse sentido, o precedente firmado no já referido julgamento cautelar da presente ação direta (ADI 3937-MC, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, DJ de 10/10/2008) e o recente julgamento do RE 194.704 (Rel. para acórdão Min. EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgamento concluído em 29/6/2017), em que validada lei do Município de Belo Horizonte/MG que estabeleceria padrões mais restritos de emissão de gases poluentes.

(...)

Dessa forma, julgo IMPROCEDENTE a presente Ação Direta, para declarar a constitucionalidade da Lei Estadual 12.684/2007 do Estado de São Paulo.

(Grifou-se)

27. Em relação ao entendimento sobre o tema externado pela Ministra Rosa Weber, destacam-se as seguintes passagens do seu voto na citada ADI:

Em 04.6.2008, novamente às voltas com o tema, o Plenário do STF, por maioria, negou referendo à liminar concedida pelo Relator da ADI 3.937/SP (Ministro Marco Aurélio), ajuizada pela Confederação Nacional dos Trabalhadores na Indústria em face da Lei nº 12.684/2007, do Estado de São Paulo, que proíbe, no território do ente federado, o uso de produtos, materiais ou artefatos que contenham qualquer tipo de amianto ou asbesto ou outros minerais que tenham fibras de amianto na composição, ainda que acidentalmente.

Embora ao exame de medida cautelar, o julgamento representou evidente overruling da jurisprudência então firmada sobre a matéria. Ainda que a Corte tenha flertado, na oportunidade, com um juízo incidental de inconstitucionalidade da “Lei Federal, que autoriza o uso do amianto” (a Lei federal nº 9.055/1995) – notadamente no voto do eminente Ministro Eros Grau, inaugurador da divergência – o fundamento que sobressai com maior clareza e consistência, a partir da leitura dos votos proferidos por aqueles que o acompanharam na conclusão – Ministros Cezar Peluso, Joaquim Barbosa, Cármen Lúcia, Ricardo Lewandowski e Ayres Britto –, consiste em uma interpretação menos centrípeta do modelo de divisão de competências comuns e concorrentes, a teor dos arts. 23 e 24 da Carta Política .

(...)

Em segundo lugar, na medida em que não há nada na lei impugnada que represente relaxamento das condições mínimas (normas gerais) de segurança exigidas na legislação federal para a extração, industrialização, utilização, comercialização e transporte de amianto e produtos que o contenham, tampouco comporta censura sob o prisma da vedação à proteção insuficiente.

Noutro giro, entendo que não há, na Lei nº 12.684/2007 do Estado de São Paulo, conteúdo normativo algum que represente afastamento da norma geral consubstanciada na Lei nº 9.055/1995, sendo certo que a leitura de ambos os diplomas normativos que chega a essa conclusão desconsidera tratar-se, a Lei nº 9.055/1995, de norma geral editada pela União no

exercício da limitada competência de conformação normativa conferida pelo art. 24, § 1º, da Constituição da República .

Isso porque, compreendido como a norma geral que é, a Lei nº 9.055/1995 adota uma postura teleológica, frente à exploração econômica do amianto, reconhecendo seus riscos e a necessidade de controle.

E, nesse sentido, define as condições mínimas cuja observância se exige para que a exploração do asbesto da variedade crisotila seja tolerada como lícita. A simples tolerância não vincula a atividade legislativa de Estados e Municípios. De modo algum ostenta, pois, eficácia preemptiva de atividade legislativa estadual que, no exercício legítimo da competência concorrente, venha a impor controles mais rígidos ou, como no caso, a proíba.

A Lei federal nº 9.055/1995 e a Lei nº 12.684/2007 do Estado de São Paulo estão orientadas na mesma direção e no mesmo sentido, tendo a legislação estadual complementar, no caso, apenas avançado onde o legislador federal preferiu se conter. Ao assegurar um nível de proteção mínima a ser necessariamente observado em todos os Estados da Federação, a Lei nº 9.055/1995 de modo algum pode ser interpretada como obstáculo à maximização dessa proteção, conforme escolha dos Estados, individualmente considerados. A proibição encartada na legislação estadual em apreço está alinhada à diretriz norteadora e à teleologia do regime previsto na Lei federal nº 9.055/1995.

Incompatível seria, por exemplo, hipotética lei estadual que viesse a permitir a extração ou a comercialização de alguma das espécies de asbesto proibidas na legislação federal ou que, porventura, admitisse limites de exposição superiores àqueles exigidos em âmbito federal.

Sob uma perspectiva que valoriza o federalismo, normas federais enunciadoras de regimes de mera tolerância ou de patamares mínimos de proteção devem ser interpretadas de modo a viabilizar e estimular, e não a sufocar, o experimentalismo de regimes normativos nas unidades federadas.

28. Em sentido semelhante, as seguintes passagens do voto do Ministro Celso de Mello:

Peço vênias, Senhora Presidente, para acompanhar, integralmente, o douto voto proferido pelo eminente Ministro DIAS TOFFOLI. Valho-me, para tanto, não só das razões expostas em sua manifestação decisória, mas, também, nos votos que proferi no RE 194.704/MG e na ADI 4.066/DF.

O fato de existir legislação nacional, ainda que constitucionalmente válida, não inibe o Estado-membro, no desempenho da sua competência concorrente e, em atenção à necessidade de satisfazer peculiaridades locais, de ampliar o espaço de proteção, o espaço de tutela, a propósito das matérias submetidas pela própria Constituição da República ao plano do condomínio legislativo.

29. Por fim, invocam-se as seguintes explicações feita pela Ministra Cármen Lúcia na ADI 3739, que também parecem seguir a linha de raciocínio de prevalência da regra mais restritiva em determinados casos:

Naquela mesma assentada (4.6.2008) reajusteí meu voto no sentido do indeferimento da cautelar após o aprofundamento das discussões em Plenário e asseverei a competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios no cuidado com a saúde, nos termos do inc. II do art. 23 da Constituição da República:

“A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - Senhor Presidente, agradeço ao Ministro Menezes Direito. Na assentada do mês de agosto passado, acompanhei o eminente Ministro Marco Aurélio; mas, estudando novamente a matéria e principalmente considerando o que foi votado, após a minha fala, pelo Ministro Eros Grau e, agora, com as razões apresentadas também pelo Ministro Joaquim Barbosa, mais um alentado material que nos chegou, vejo-me na contingência de pedir vênias, evidentemente, ao Ministro Marco Aurélio, que acompanhei naquela ocasião, para reajustar meu voto no sentido de acompanhar a divergência, até porque a matéria que foi ventilada era basicamente a questão, realmente muito bem posta pelo Ministro Marco Aurélio, na qual o ponto central estava em que uma norma estadual estaria a contrariar uma norma federal que tinha sido editada no exercício da sua competência. Entretanto, reexaminando a matéria agora, verifiquei, conforme os princípios constitucionais, que especialmente alguns direitos, como o direito à saúde, são não apenas da competência concorrente, como realçou aqui tanto o Ministro Eros Grau quanto o Ministro Joaquim Barbosa, mas também de competência comum – é o art. 23, inc. II, da Constituição -, e que, portanto, no exercício dessa competência, aquela norma poderia ter sido editada. Razão pela qual, como eu disse, pedindo muitas vênias ao

Ministro Marco Aurélio, eu reajusto o meu voto para acompanhar a divergência, Presidente” (ADI n. 3.937 - MC, Relator o Ministro Marco Aurélio, Pleno, DJe 10.10.2008).

30. Já dos votos e manifestações dos outros cinco Ministros que participaram do julgamento do caso acima, não vislumbra-se adoção do entendimento em comento, seja por manifestação expressa em sentido contrário, seja por não ter restado claro o posicionamento quanto ao assunto.

31. No entanto, o Acórdão do julgamento foi publicado ontem, dia 01.02.2019, e sua ementa externou a inadmissão, no âmbito da competência concorrente, de norma local que veicule regra proibitiva em detrimento da legislação federal permissiva. Vejamos:

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 12.684/2007 do Estado de São Paulo. Proibição do uso de produtos, materiais ou artefatos que contenham quaisquer tipos de amianto ou asbesto. Produção e consumo, proteção do meio ambiente e proteção e defesa da saúde. Competência legislativa concorrente. Impossibilidade de a legislação estadual disciplinar matéria de forma contrária à lei geral federal. Lei federal nº 9.055/1995. Autorização de extração, industrialização, utilização e comercialização do amianto da variedade crisotila. Processo de inconstitucionalização. Alteração nas relações fáticas subjacentes à norma jurídica. Natureza cancerígena do amianto crisotila e inviabilidade de seu uso de forma efetivamente segura. Existência de matérias-primas alternativas. Ausência de revisão da legislação federal, como determina a Convenção nº 162 da OIT. Inconstitucionalidade superveniente da Lei Federal nº 9.055/1995. Competência legislativa plena dos estados. Constitucionalidade da Lei estadual nº 12.684/2007. Improcedência da ação.

1. A Lei nº 12.684/2007, do Estado de São Paulo, proíbe a utilização, no âmbito daquele Estado, de produtos, materiais ou artefatos que contenham quaisquer tipos de amianto ou asbesto, versando sobre produção e consumo (art. 24, V, CF/88), proteção do meio ambiente (art. 24, VI) e proteção e defesa da saúde (art. 24, XII, CF/88). Dessa forma, compete, concorrentemente, à União a edição de normas gerais e aos estados suplementar a legislação federal no que couber (art. 24, §§ 1º e 2º, CF/88). Somente na hipótese de inexistência de lei federal é que os estados exercerão a competência legislativa plena (art. 24, § 3º, CF/88).

2. A Constituição de 1988 estabeleceu uma competência concorrente não cumulativa, na qual há expressa delimitação dos modos de atuação de cada ente federativo, os quais não se sobrepõem. Compete à União editar as normas gerais (art. 24, § 1º), não cabendo aos estados contrariar ou substituir o que definido em norma geral, mas sim o suplementar (art. 24, § 2º). Se, por um lado, a norma geral não pode impedir o exercício da competência estadual de suplementar as matérias arroladas no art. 24, por outro, não se pode admitir que a legislação estadual possa adentrar a competência da União e disciplinar a matéria de forma contrária à norma geral federal, desvirtuando o mínimo de unidade normativa almejado pela Constituição Federal. A inobservância dos limites constitucionais impostos ao exercício da competência concorrente implica a inconstitucionalidade formal da lei.

3. O art. 1º da Lei Federal nº 9.055/1995 proibiu a extração, a produção, a industrialização, a utilização e a comercialização de todos os tipos de amianto, com exceção da crisotila. Em seu art. 2º, a lei autorizou a extração, a industrialização, a utilização e a comercialização do amianto da variedade crisotila (asbesto branco) na forma definida na lei. **Assim, se a lei federal admite, de modo restrito, o uso do amianto, em tese, a lei estadual não poderia proibi-lo totalmente, pois, desse modo, atuaria de forma contrária à prescrição da norma geral federal. Nesse caso, não há norma suplementar, mas norma contrária/substitutiva à lei geral, em detrimento da competência legislativa da União.**

4. No entanto, o art. 2º da Lei Federal nº 9.055/1995 passou por um processo de inconstitucionalização, em razão da alteração nas relações fáticas subjacentes à norma jurídica, e, no momento atual, não mais se compatibiliza com a Constituição de 1988. Se, antes, tinha-se notícia dos possíveis riscos à saúde e ao meio ambiente ocasionados pela utilização da crisotila, falando-se, na época da edição da lei, na possibilidade do uso controlado dessa substância, atualmente, o que se observa é um consenso em torno da natureza altamente cancerígena do mineral e da inviabilidade de seu uso de forma efetivamente segura, sendo esse o entendimento oficial dos órgãos nacionais e internacionais que detêm autoridade no tema da saúde em geral e da saúde do trabalhador.

5. A Convenção nº 162 da Organização Internacional do Trabalho, de junho de 1986, prevê, dentre seus princípios gerais, a necessidade de revisão da legislação nacional sempre que o

desenvolvimento técnico e o progresso no conhecimento científico o requeiram (art. 3º, § 2). A convenção também determina a substituição do amianto por material menos danoso, ou mesmo seu efetivo banimento, sempre que isso se revelar necessário e for tecnicamente viável (art. 10). Portanto, o Brasil assumiu o compromisso internacional de revisar sua legislação e de substituir, quando tecnicamente viável, a utilização do amianto crisotila. 6. Quando da edição da lei federal, o país não dispunha de produto qualificado para substituir o amianto crisotila. No entanto, atualmente, existem materiais alternativos. Com o advento de materiais recomendados pelo Ministério da Saúde e pela ANVISA e em atendimento aos compromissos internacionais de revisão periódica da legislação, a Lei Federal nº 9.055/1995 – que, desde sua edição, não sofreu nenhuma atualização -, deveria ter sido revista para banir progressivamente a utilização do asbesto na variedade crisotila, ajustando-se ao estágio atual do consenso em torno dos riscos envolvidos na utilização desse mineral.

7. (i) O consenso dos órgãos oficiais de saúde geral e de saúde do trabalhador em torno da natureza altamente cancerígena do amianto crisotila, (ii) a existência de materiais alternativos à fibra de amianto e (iii) a ausência de revisão da legislação federal revelam a inconstitucionalidade superveniente (sob a óptica material) da Lei Federal nº 9.055/1995, por ofensa ao direito à saúde (art. 6º e 196, CF/88), ao dever estatal de redução dos riscos inerentes ao trabalho por meio de normas de saúde, higiene e segurança (art. 7º, inciso XXII, CF/88), e à proteção do meio ambiente (art. 225, CF/88).

8. Diante da invalidade da norma geral federal, os estados-membros passam a ter competência legislativa plena sobre a matéria, nos termos do art. 24, § 3º, da CF/88. Tendo em vista que a Lei nº 12.684/2007 do Estado de São Paulo proíbe a utilização do amianto crisotila nas atividades que menciona, em consonância com os preceitos constitucionais (em especial, os arts. 6º, 7º, inciso XXII; 196 e 225 da CF/88) e com os compromissos internacionais subscritos pelo Estado brasileiro, não incide ela no mesmo vício de inconstitucionalidade material da legislação federal. 9. Ação direta julgada improcedente, com a declaração incidental de inconstitucionalidade do art. 2º da Lei 9.055/1995, com efeito erga omnes e vinculante.

32. Portanto, apresentou-se o referido panorama sobre o tema das competências constitucionais que envolve o caso a fim de nortear a manifestação da União.

33. Instada a se manifestar no presente caso, a Secretaria de Qualidade Ambiental do Ministério do Meio Ambiente emitiu o Despacho nº 4019/2019-MMA e o Despacho nº 4159/2019-MMA, nos seguintes termos:

DESPACHO Nº 4019/2019-MMA

(...)

Em resposta ao Ofício n. 00004/2019/DCC/SGCT/AGU, da Consultoria Jurídica do Ministério do Meio Ambiente, que solicita o envio de eventuais dados sobre a disciplina da matéria que possam ser de relevância informativa para o processo, em ordem a subsidiar o julgamento da ação pelo Supremo Tribunal Federal, sugerimos que sejam acessados os Processos SEI 02000.007789/2018-92 e 21024.000533/2018-21, que contém Notas Técnicas sobre uma Proposta de Resolução que visava “estabelecer regramento relativo à atividade de pulverização aérea de agrotóxicos, em especial visando padronizar o licenciamento ambiental da referida atividade em âmbito nacional”, e sobre a “competência, para exigir e fiscalizar a licença ambiental das empresas que realizam aviação agrícola”.

Embora os Processos não tratem diretamente da matéria, há uma discussão sobre a competência dos estados e do Distrito Federal estabelecida pela *Lei nº 7.802/89*, que de alguma forma pode ser útil para a resposta à Ação. Na Nota Técnica nº 131/2018/CCONP/CGASQ/DIQUA, a Divisão de Qualidade Ambiental (DIQUA) daquele órgão afirma:

A DIQUA também se alinha à DILIC quanto ao posicionamento de que se essa atividade fosse licenciada, teria ordinariamente competência estadual, devendo nesse caso, serem ouvidos os Órgãos Estaduais de Meio Ambiente. Para corroborar esse posicionamento, destacamos que os agrotóxicos são regulados pela *Lei nº 7.802/89* e seu Decreto regulamentador nº 4074/2002, e, segundo esses dispositivos, **os Estados e o Distrito Federal podem legislar complementarmente à União sobre o uso, e devem fiscalizar o uso de agrotóxicos** - ação na qual se inserem as pulverizações:

Lei nº 7.802/89:

“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”. (grifo nosso)

Do ponto de vista ambiental, consideramos a atividade de pulverização aérea de agrotóxicos bastante preocupante, tendo em vista que parte do produto aplicado está sujeito à deriva. A deriva é o deslocamento do produto aplicado para fora do alvo desejado e é diretamente influenciada pelas condições climáticas locais, sendo uma das principais causas da contaminação do meio ambiente e da intoxicação de populações (ANDEF, 2004)^[1]. São fatores que influenciam na deriva: vento, temperatura do ar, umidade relativa do ar, distância do alvo (principalmente quando se faz uso de gotas finas), velocidade de aplicação e tamanho das gotas.

A Instrução Normativa (IN) nº 2/2008 do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), estabelece medidas para evitar impactos sobre áreas povoadas, com enfoque na saúde da população.

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

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

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

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

.....”

Porém, de acordo com a Lei 13.301/2016, o uso de aviões de pulverização em áreas urbanas é permitido mediante aprovação das autoridades sanitárias e da comprovação científica da eficácia da medida, segundo o inciso IV, do 3º parágrafo do artigo 1º da Lei [13.301-2016](#), entre as medidas de controle do *Aedes aegypti* está a “permissão da incorporação de mecanismos de controle vetorial por meio de dispersão por aeronaves mediante aprovação das autoridades sanitárias e da comprovação científica da eficácia da medida”.

No que se refere à controvérsia sobre a competência do Município para legislar sobre meio ambiente, esta área não tem conhecimento jurídico para opinar, uma vez que a Constituição nem sempre é inteiramente precisa quanto à distribuição de competências, a despeito do extenso rol das atribuições constitucionais.

No que tange ao meio ambiente, a Constituição, no art. 24, inciso VI, registra a competência legislativa concorrente da União, Estados e Distrito Federal para dispor sobre “VI – florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição”. No art. 23, inciso VI, consigna a competência administrativa comum da União, Estados, Distrito Federal e Municípios para “VI – proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas”.

Por outro lado, o Art. 30, incisos I e II – o primeiro inciso atribui ao Município competência para legislar sobre “assuntos de interesse local”, ao passo que o segundo confere atribuição de “suplementar a legislação federal e estadual no que couber”.

Desta forma, a área técnica sugere que os Processos SEI 02000.007789/2018-92 e 21024.000533/2018-21 sirvam de aporte técnico para a elaboração de resposta ao processo, em ordem a subsidiar o julgamento da ação pelo Supremo Tribunal Federal.

DESPACHO Nº 4159/2019-MMA

À CONJUR/MMA,

Assunto: ADPF nº 529/2018

Vem a esta Secretaria, Despacho da Diretora do Departamento de Qualidade Ambiental e Resíduos, DQAR, para ser remetido à CONJUR, com vistas a subsidiar Defesa da União na Ação ADPF (Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental).

Em síntese e ao final, o Requerente da ADPF pede que “seja reconhecida a inconstitucionalidade da Lei Municipal, nº 1.649 de 2017, do Município de Boa Esperança no Estado do Espírito Santo.

Indaga a CONJUR a esta Secretaria se “a Lei Municipal é mais restritiva que Legislação Federal em termos de proteção ambiental”

Em análise à resposta do DQAR, tem-se que de acordo com a Lei 13.301/2016, o uso de aviões de pulverização em áreas urbanas é permitido mediante aprovação das autoridades sanitárias e da

comprovação científica da eficácia da medida, segundo o inciso IV, do 3º parágrafo do artigo 1º da Lei 13.301/2016, entre as medidas de controle do *Aedes aegypti* está a “permissão da incorporação de mecanismos de controle vetorial por meio de dispersão por aeronaves mediante aprovação das autoridades sanitárias e da comprovação científica da eficácia da medida”.

Por outro lado, o Art. 30, incisos I e II – o primeiro inciso atribui ao Município competência para legislar sobre “assuntos de interesse local”, ao passo que o segundo confere atribuição de “suplementar a legislação Federal e Estadual no que couber”.

Em cotejo às duas legislações, verifica-se que realmente, a Lei Municipal nº 1.649/2017 é mais restritiva do que o que dispõe a Lei Federal, visto que, ao entender que poderia legislar sobre assuntos de interesse local, o Prefeito deixou de atender o princípio da hierarquia da leis, dispondo de matéria conflitante com o ordenamento legal já existente, razão pela qual, aprovo o Despacho do DQAR e determino a remessa dos autos à CONJUR para avaliação de mérito jurídico sobre o objeto da ADPF nº 529.

III - Conclusão

34. Ante o exposto, no exercício das atribuições previstas no art. 131 da CRFB/1988, na Lei Complementar nº 73/93, na Lei nº 8.906/1994 e na Lei nº 13.327/2016, conclui-se que foram prestadas as informações solicitadas.

35. Solicita-se ao Apoio Administrativo que confira acesso ao Excelentíssimo Advogado da União solicitante aos Processos SEI 02000.007789/2018-92 e 21024.000533/2018-21, caso não haja sido imposto algum tipo de sigilo.

36. À Coordenadora-Geral de Matéria Finalística.

Brasília, 02 de fevereiro de 2019.

FERNANDA VASCONCELOS FERNANDES NOGUEIRA
ADVOGADA DA UNIÃO

Notas

1. [^] SARLET, Ingo Wolfgang e FENSTERSEIFER, Tiago. *Direito Constitucional Ambiental. Constituição, Direitos Fundamentais e Proteção do Ambiente*. 5ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017. P 216.
2. [^] SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 35ª ed. São Paulo: Malheiros, 2012. P. 481.
3. [^] MENDES, Gilmar Ferreira et alii. **Curso de Direito Constitucional**. 4. ed. rev. e atual. - São Paulo: Saraiva, 2009. P. 870.
4. [^] Op. Cit. Nota 1. PP. 176/180.
5. [^] Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=363263>. Acesso em 02.02.2018.

Documento assinado eletronicamente por FERNANDA VASCONCELOS FERNANDES, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 220732769 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): FERNANDA VASCONCELOS FERNANDES. Data e Hora: 04-02-2019 12:11. Número de Série: 50336706811246547. Emissor: AC CAIXA PF v2.

Documento assinado eletronicamente por SERGIO EDUARDO DE FREITAS TAPETY, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 220732769 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): SERGIO EDUARDO DE FREITAS

TAPETY. Data e Hora: 04-02-2019 15:53. Número de Série: 17139232. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.
