



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 529/ES

RELATOR: MINISTRO EDSON FACHIN

REQUERENTE: SINDICATO NACIONAL DAS EMPRESAS DE AVIAÇÃO
AGRÍCOLA

INTERESSADOS: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE BOA ESPERANÇA
CÂMARA MUNICIPAL DE BOA ESPERANÇA

PARECER SFCONST/PGR Nº 21179/2020

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. LEI MUNICIPAL. PROIBIÇÃO DA PULVERIZAÇÃO AÉREA DE AGROTÓXICOS. ILEGITIMIDADE ATIVA DO REQUERENTE. ENTIDADE SINDICAL DE PRIMEIRO GRAU. PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE. NÃO OBSERVÂNCIA. POSSIBILIDADE DE AJUIZAMENTO DE ADI NO TRIBUNAL DE JUSTIÇA LOCAL. MÉRITO. LIMITES DA ATUAÇÃO DO MUNICÍPIO PARA LEGISLAR SOBRE MEIO AMBIENTE E SAÚDE PÚBLICA. CONTORNOS DELINEADOS PELA CF/1988 E PELA JURISPRUDÊNCIA PÁTRIA. INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI MUNICIPAL QUE DISCIPLINA DE MODO AUTÔNOMO E CONTRÁRIO À NORMATIZAÇÃO FEDERAL EM VIGOR. OFENSA À REPARTIÇÃO CONSTITUCIONAL DE COMPETÊNCIAS.

1. Os sindicatos e as entidades sindicais de primeiro grau não têm legitimidade para provocar o Supremo Tribunal Federal na via do controle concentrado de constitucionalidade, por não se confundirem com as confederações sindicais ou entidades de classe de âmbito nacional (art. 103, IX, da Constituição Federal). Precedentes.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

2. Não cabe o ajuizamento de ADPF em face de lei municipal quando viável o exercício de controle de constitucionalidade do ato no âmbito do Tribunal de Justiça local, como na hipótese dos autos, em que fundada a argumentação da ação no desrespeito a normas de reprodução obrigatória. Princípio da subsidiariedade.

3. A edição de lei municipal que disciplina de modo autônomo matéria que é objeto de regulamentação federal, mormente quando não demonstrada situação peculiar do Município a justificar o tratamento normativo diferenciado, afronta a repartição constitucional de competências, por usurpar a competência legislativa da União.

4. A normatização federal da atividade de aviação agrícola autoriza a pulverização aérea de agrotóxicos, respeitadas as restrições delineadas em âmbito nacional, extrapolando a competência suplementar do ente municipal a completa vedação da atividade em seu espaço territorial.

5. É razoável considerar que a pulverização aérea de agrotóxicos constitui matéria dentre aquelas que demandam normatização única, de alcance nacional, considerados os impactos de regulação assimétrica.

6. Cabe aos Estados e aos Municípios, conjuntamente com a União, o controle e a sanção das empresas faltantes, no exercício de sua atribuição fiscalizatória e como atores responsáveis pela garantia de meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Parecer pelo não conhecimento da ADPF ou, caso conhecida, pela sua procedência.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Excelentíssimo Senhor Ministro Edson Fachin,

Trata-se de arguição de descumprimento de preceito fundamental, com pedido de medida cautelar, proposta pelo Sindicato Nacional das Empresas de Aviação Agrícola em face da Lei 1.649/2017 do Município de Boa Esperança/ES, que proíbe a pulverização aérea de agrotóxicos, com a imposição de sanção pelo seu descumprimento.

Eis o teor do diploma 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 ocorre 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.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Art. 5º Fica o Poder Executivo autorizado a regulamentar, por decreto, as medidas necessárias a 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.

O requerente defendeu, inicialmente, a sua legitimidade para provocar o exercício de controle concentrado de constitucionalidade, por ser entidade representativa das empresas do setor aeroagrícola de âmbito nacional.

No mérito, apontou violação dos arts. 5º, XIII (livre exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão), e 170, parágrafo único (livre exercício de atividade econômica), além de desrespeito ao sistema de repartição de competências delineado pela Constituição Federal, sustentando que lei municipal não pode, sob pretexto de regulamentar o uso de agrotóxicos, restringir atividade regularmente estabelecida e disciplinada por legislação federal (Decreto-Lei 917/1969, regulamentado pelo Decreto 86.765/1981).

Afirmou que a fiscalização da atividade de aviação agrícola cabe ao Ministério da Agricultura,¹ e que a imposição de regras ou modo de

¹ Decreto 86.765:

“Art. 1º Compete ao Ministério da Agricultura propor a política para emprego da aviação agrícola, visando orientação, supervisão e fiscalização de suas atividades, de acordo com as normas previstas neste regulamento”.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

fiscalização diversos do regramento federal pelo Município extrapola a competência legislativa do ente.

Mencionou, ainda, a existência de legislação, também federal, disciplinadora do uso de agrotóxicos, seus componentes e afins, que, embora atribua a fiscalização das atividades correlatas a órgãos estaduais responsáveis pelos setores de agricultura, saúde e meio ambiente, preservaria a competência específica dos órgãos federais quando se tratar de estabelecimentos de comercialização e prestação de serviços.

Postulou, assim, a concessão de medida cautelar para suspender a aplicabilidade da lei municipal impugnada e, no mérito, a declaração de inconstitucionalidade do ato.

Adotado o rito do art. 12 da Lei 9.868/1999, o Presidente da Câmara Municipal de Boa Esperança/ES prestou informações, fazendo juntar aos autos cópia do processo legislativo da lei impugnada.

Manifestou-se a Advocacia-Geral da União pela improcedência do pedido.

“Art. 4º Ao Ministério da Agricultura compete: (...) VII – fiscalizar as atividades da aviação agrícola no concernente à observância das normas de proteção à vida e à saúde, do ponto de vista operacional e das populações interessadas, bem como das de proteção à fauna e à flora, articulando-se com os órgãos ou autoridades competentes para aplicação de sanções, quando for o caso.”



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Embora intimado, não prestou informações o Prefeito do Município de Boa Esperança.

É o relatório.

I - Preliminares de não conhecimento

Ilegitimidade ativa do requerente

Primeiramente, a consolidada jurisprudência do Supremo Tribunal Federal nega legitimidade aos sindicatos para deflagrar o processo de controle abstrato de constitucionalidade de leis e atos normativos no âmbito daquele tribunal.

Ainda quando de representação nacional, a figura do sindicato não se confunde com nenhuma daquelas previstas no art. 103, IX, da Constituição – *confederação sindical* ou *entidade de classe de âmbito nacional*.

Confederações sindicais constituem entidades de grau superior na estrutura sindical, caracterizando-se pela reunião de ao menos três federações sindicais – que agrupam, por sua vez, no mínimo cinco sindicatos.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

O requerente está inserido no primeiro grau da estrutura sindical. Para a finalidade do art. 103, IX, da Constituição, mesmo com representação em vários estados da Federação, não é entidade dotada de força representativa das empresas de aviação agrícola. Tal é o entendimento da Corte, conforme sinaliza, dentre outros, o seguinte julgado²:

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,

² No mesmo sentido: ADI 4.656-AgR, STF/Plenário, Rel. Min. Celso de Mello, DJe 1º.9.2014.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

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. (STF, Plenário, ADI 4.361-AgR, Rel. Min. Luiz Fux, DJe 1º.2.2012.)

Entidades de classe, de outro lado, são associações representativas desvinculadas do sistema sindical. Seja, assim, em razão do caráter sindical do requerente, evidenciado em seu estatuto social, seja, ainda, em vista da impossibilidade de mescla das duas hipóteses de legitimação contidas no art. 103, IX, da Constituição, também não será possível enquadrá-lo em tal categoria. Assentou o Supremo Tribunal Federal, no ponto:

*AGRAVO REGIMENTAL – AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – UNIÃO GERAL DOS TRABALHADORES (UGT) – CENTRAL SINDICAL – ILEGITIMIDADE ATIVA – NORMA QUESTIONADA DE NATUREZA REGULAMENTAR – RECURSO NÃO PROVIDO.
(...)*

3. A fórmula alternativa prevista no art. 103, IX, do Texto Magno, impede que determinada entidade considerada de natureza sindical, não enquadrável no conceito de confederação, venha a se utilizar do rótulo de entidade de classe de âmbito nacional, para fins de



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

legitimação. Precedente. (...) (ADI 4.224 AgR, Rel. Min. Dias Toffoli, DJe 172, de 8 set. 2011.)

AGRAVO REGIMENTAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ENTIDADE SINDICAL DE SEGUNDO GRAU. ART. 103, IX, PRIMEIRA PARTE, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. 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: ADI 920-MC, rel. Min. Francisco Rezek, DJ 11.04.97, ADI 1.149-AgR, rel. Min. Ilmar Galvão, DJ 06.10.95, ADI 275, rel. Min. Moreira Alves, DJ 22.02.91 e ADI 378, rel. Min. Sydney Sanches, DJ 19.02.93.

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: ADI 1.562-QO, rel. Min. Moreira Alves, DJ 09.05.97, ADI 1.343-MC, rel. Min. Ilmar Galvão, DJ 06.10.95, ADI 3.195, rel. Min. Celso de Mello, DJ 19.05.04, ADI 2.973, rel. Min. Joaquim Barbosa, DJ 24.10.03 e ADI 2.991, rel. Min. Gilmar Mendes, DJ 14.10.03.

3. Agravo regimental improvido. (ADI 3.506-Agr, Rel. Min. Ellen Gracie, DJ de 30 set. 2005.)



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Não observância do Princípio da Subsidiariedade

Ainda preliminarmente, veja-se que é questionável o próprio ajuizamento da ADPF na presente hipótese, considerada a exigência da subsidiariedade e a orientação da Corte quanto ao alcance do princípio.

A ADPF é ação constitucional vocacionada a preservar a integridade da Constituição Federal, na falta de outro meio eficaz para a sua salvaguarda perante atos estatais lesivos a preceitos fundamentais.

Embora de cabimento amplo quanto à natureza do ato impugnado, há de se observar, como requisitos de procedibilidade do instrumento, os conceitos de relevância e de subsidiariedade (Lei 9.882/1999, arts. 1º, I, e 4º, § 1º), os quais visam a *“repelir o uso descriterioso da medida, impedindo que ela se dissocie de sua índole objetiva, para servir de atalho a pretensões subjetivas interessadas apenas na obtenção da prestação jurisdicional da maneira processualmente mais cômoda, o que banalizaria a via da jurisdição concentrada”*.³

O art. 4º, § 1º, da Lei 9.882/1999 condiciona a arguição à ausência de *“outro meio eficaz de sanar a lesividade”*. Consoante interpretou o Supremo Tribunal Federal, esse meio processual há de ser apto a resolver a controvérsia constitucional relevante de forma ampla, geral e imediata, de

3 ADPF 95/DF, Rel. Min. Teori Zavascki, decisão monocrática, DJe de 11 fev. 2014.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

maneira que há de ser considerado, em princípio, entre as demais ações de controle abstrato de constitucionalidade.⁴

Em função desse pressuposto negativo de admissibilidade,⁵ o Supremo Tribunal Federal não tem conhecido de ADPF dirigida contra leis ou atos normativos municipais, quando sujeitos a controle de constitucionalidade perante os tribunais de justiça estaduais.⁶ Veja-se decisão monocrática do Ministro Celso de Mello na ADPF 100-MC/TO nesse sentido:

(...) Vê-se, portanto, admitida a legitimidade da utilização, na espécie, como padrão de confronto, das normas constitucionais estaduais de conteúdo remissivo (Constituição Estadual, art. 69), para efeito de instauração, perante o Tribunal de Justiça do Tocantins, de processo objetivo de fiscalização abstrata, que o ora arguente dispõe de meio processual, de natureza objetiva (a “representação de inconstitucionalidade” a que alude o art. 125, § 2º da Constituição da República), capaz de inibir, de imediato, a suposta lesividade da lei complementar em questão, suscetível – insista-se – de sofrer impugnação in abstracto no âmbito da Corte judiciária local.

Mostra-se evidente, pois, que o autor poderia valer-se de outros meios processuais, de índole eminentemente objetiva, cuja utilização permitir-lhe-ia neutralizar, em juízo, de maneira inteiramente eficaz, o estado de suposta lesividade decorrente da lei municipal ora impugnada.

4 ADPF 33/PA, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJ de 27 out. 2006.

5 ADPF 17-AgR/AP, Rel. Min. Celso de Mello, DJ de 14 fev. 2003.

6 ADPF 481/PE, Rel. Min. Cármen Lúcia, DJe de 8 jun. 2018; ADPF 359/RJ, Rel. Min. Roberto Barroso, DJe de 13 out. 2015; entre outras.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Constata-se, desse modo, que o postulado da subsidiariedade, considerados os fundamentos que vêm de ser expostos, impede o acesso imediato da agremiação partidária ao mecanismo constitucional da arguição de descumprimento, pois registra-se, no caso, a possibilidade (incontornável) de utilização idônea de instrumento processual específico, apto, por si só, a fazer cessar o estado de lesividade que se pretende neutralizar.

Incide, na espécie, por isso mesmo, o pressuposto negativo de admissibilidade a que se refere o art. 4º, § 1º, da Lei nº 9.882/99, circunstância esta que torna plenamente invocável, no caso, a cláusula da subsidiariedade, que atua – ante as razões já expostas – como causa obstativa do ajuizamento, perante esta Suprema Corte, da arguição de descumprimento de preceito fundamental.

Sendo assim, tendo em consideração as razões invocadas, não conheço da presente ação constitucional, restando prejudicado, em consequência, o exame do pedido de medida liminar.⁷

Na mesma linha, o Ministro Ayres Britto afirmou na ADPF 212/CE:

(...) averbo, de saída, que se admite o controle abstrato de leis municipais por meio da ADPF. Por outro lado, o controle abstrato dessas mesmas leis municipais, quando editadas após a Constituição, requer cuidado maior com o princípio da subsidiariedade para que não se ofenda o disposto na alínea “a” do inciso I do art. 102 da Constituição (competência do STF para julgar ações diretas de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual). No ponto, o autor não demonstrou a inviabilidade do manejo de ação direta junto ao Tribunal de Justiça do Estado do Ceará. Requisito essencial para o conhecimento da ação. (...)

⁷ ADPF 100-MC/TO, Rel. Min. Celso de Mello, decisão monocrática, DJe de 18 dez. 2008.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

3. Por todo o exposto, nego seguimento à presente ação, o que faço com fundamento no § 1º do art. 4º da Lei nº 9.882/1999.⁸

É bem verdade que, em determinados casos, a Corte admitiu o ajuizamento de ADPF em face de leis municipais suscetíveis de impugnação por ADI estadual, quando o vício de inconstitucionalidade for a invasão, pela norma municipal, da competência legislativa privativa da União ou dos estados-membros.⁹

A premissa de que a repartição de competência legislativa entre os entes federativos não constitui parâmetro de controle em representação de inconstitucionalidade estadual (CF, art. 125, § 2º), uma vez que tem sede própria na Constituição Federal, veio a ser superada pelo próprio Tribunal.

Em tese firmada em repercussão geral¹⁰ e em controle concentrado de constitucionalidade,¹¹ assentou o STF que “*Tribunais de Justiça podem*

8 ADPF 212/CE, Rel. Min. Ayres Britto, decisão monocrática, DJe de 25 maio 2010.

9 ADPF 449/DF, Rel. Min. Luiz Fux, DJe 190, de 2 set. 2019; ADPF 235/TO, Rel. Min. Luiz Fux, DJe de 29 ago. 2019; ADPF 337/MA, Rel. Min. Marco Aurélio, DJe de 26 jun. 2019; e ADPF 514/SP, Rel. Min. Edson Fachin, DJe de 30 nov. 2018.

10 RE 650.898/RS, Red. do acórdão Min. Roberto Barroso, DJe de 24 ago. 2019, Tema 484.

11 ADI 5.646/SE, Rel. Min. Luiz Fux, DJe de 8 maio 2019. No ponto que aqui interessa: “(...) Entretanto, há que se destacar dessa regra geral os casos em que o parâmetro do controle abstrato perante o Tribunal de Justiça dos atos normativos estaduais e municipais se dê por normas constitucionais de observância obrigatória pelos Estados-membros. Em tal hipótese revela-se possível que o Tribunal de Justiça analise a compatibilidade daqueles atos perante a Constituição Federal, na medida em que as normas de observância obrigatória são compulsórias aos Estados-membros, integrando também o ordenamento constitucional no



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

exercer controle abstrato de constitucionalidade de leis municipais utilizando como parâmetro normas da Constituição Federal, desde que se trate de normas de reprodução obrigatória pelos Estados”.

As normas de repartição de competência legislativa definidas pela Constituição Federal qualificam-se como normas de preordenação¹² que, por afetarem diretamente a organização dos estados-membros, ingressam de modo automático nas constituições por eles promulgadas, independentemente de previsão expressa.

Firme nesse entendimento, e reafirmando manifestação recente da Procuradoria-Geral da República¹³ em situação similar, encontra-se ausente, no caso, o cumprimento do requisito da subsidiariedade.

Caso ultrapassadas as preliminares, há de ser intimado o requerente para regularizar o instrumento de procuração juntado aos autos, que não lhe confere poderes específicos para o ajuizamento desta demanda.

plano estadual” (fl. 10).

12 HORTA, Raul Machado. *Estudos de direito constitucional*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003. p. 73-78.

13 ADPF 584.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

II - Mérito

No mérito, caso conhecida, a ação há de ser julgada procedente.

Em exame, lei do Município de Boa Esperança/ES que proibiu a pulverização aérea de agrotóxicos em seus limites territoriais.

Vocacionada à proteção à saúde e ao meio ambiente, teria interferido, segundo argumentação da inicial, na competência legislativa da União, ao restringir o exercício de atividade do setor aeroagrícola autorizada e disciplinada por legislação federal, com ofensa ao livre exercício de profissão (art. 5º, XIII) e de atividade econômica (art. 170).

A discussão trazida a essa Corte diz com os limites da atuação legislativa do Município na temática meio ambiente e saúde – e seus reflexos, no caso concreto, sobre o exercício de atividade econômica –, com a peculiaridade de haver legislação federal regulamentadora da matéria.

Na repartição de competências em matéria ambiental e de saúde, a Constituição conferiu à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios competência comum para proteger o meio ambiente, combater a poluição em qualquer de suas formas e preservar as florestas, a fauna e a flora (art. 23, VI e VII), e para cuidar da saúde pública (art. 23, II), deixando a cargo



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

de lei complementar (Lei Complementar 140/2011) a elaboração das normas para a cooperação entre os entes (art. 23, parágrafo único).

A Constituição fixou, ainda, a competência concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal para legislar sobre florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição (art. 24, VI) e proteção e defesa da saúde (art. 24, XII), no âmbito da qual cabe à União estabelecer as normas gerais (art. 24, § 1º), para fins de padronização nacional, e aos Estados e ao Distrito Federal suplementar a legislação federal (art. 24, § 1º), consideradas as peculiaridades regionais.

Os contornos da atuação de cada um dos entes são delimitados, em parte, pelo próprio texto constitucional. De maneira geral, a prevalência do interesse os define: se geral, a competência legislativa será da União; se regional, dos Estados; se local, dos Municípios.

No que toca aos Municípios especificamente, o art. 30, I e II, fixa-lhes genericamente os limites, para atuação cooperativa com os demais entes: a tais entes caberá legislar sobre interesses locais e de modo a suplementar as legislações federal e estadual.¹⁴

14 “(...) 1. O Município é competente para legislar sobre meio ambiente com União e Estado, no limite de seu interesse local e desde que tal regramento seja e harmônico com a disciplina



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

A relevância da atuação cooperativa nessas específicas temáticas é reforçada pelo conteúdo dos arts. 196 e 225 da Constituição Federal, que preveem a promoção da saúde e a proteção do meio ambiente como deveres do Estado.

No que fogem da literalidade da Constituição – ou quando nela não se encontra resposta clara e objetiva a eventual conflito nesse campo –, busca-se auxílio na jurisprudência e doutrina pátrias, que vêm complementar as balizas constitucionais.

Observa-se que há tendência atual, encampada pelo Supremo Tribunal Federal, de deferência e reconhecimento das competências legislativas dos Estados e Municípios, fundada no princípio da presunção de constitucionalidade das leis e no pluralismo das órbitas políticas.

No contexto desse movimento jurisprudencial, e com registro da necessidade de *revitalização descentralizadora* do federalismo brasileiro, o Ministro Luiz Fux, Relator da ADI 5.646,¹⁵ propõe “*uma postura menos centralizadora no exercício das manifestações locais de autonomia e auto-organização*”,

estabelecida pelos demais entes federados (art. 24, VI c/c 30, I e II da CRFB). (...)”. (RE 586.224/SP, STF/Pleno, Rel. Min. Luiz Fux, DJe de 8 maio 2015.)

15 STF/Pleno, Rel. Min. Luiz Fux, DJe de 7 fev. 2019. Neste caso, fixou-se como tese de julgamento: “*É constitucional o exercício pelos Tribunais de Justiça do controle abstrato de constitucionalidade de leis municipais em face da Constituição da República, quando se tratar de normas de reprodução obrigatória pelos Estados-membros*”.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

indicando que “a regra geral deva ser a liberdade para que cada ente federativo faça as suas escolhas institucionais e normativas, as quais já se encontram bastante limitadas por outras normas constitucionais materiais que restringem seu espaço de autonomia”.

Antes disso, na ADI 2.663, recomendou, de modo semelhante:¹⁶

Dessarte, à luz de tal dinamicidade, a postura dessa Corte em casos de litígios constitucionais em matéria de competência legislativa deve se desenvolver no sentido de prestigiar as iniciativas regionais e locais, a menos que ofendam norma expressa e inequívoca da Constituição. Essa diretriz parece ser a que melhor se acomoda à noção de federalismo cooperativo, como sistema que visa a promover o pluralismo nas formas de organização política.

(...)

Em consonância com as premissas teóricas firmadas nesse voto, cumpre não adotar uma interpretação que infle a compreensão das normas gerais, o que afastaria a autoridade normativa dos entes regionais e locais para tratar dos temas sujeitos ao condomínio legislativo vertical. Apesar de sua indefinição semântica, o estabelecimento de normas gerais deve se limitar à previsão de bases principiológicas, fixação de diretrizes, mediante disposições de menor densidade normativa e sem que se esgote as possibilidades de regulação da matéria. Assim é que, não havendo necessidade autoevidente de uniformidade nacional na disciplina da

16 STF/Pleno, Rel. Min. Luiz Fux, DJe de 29 maio 2017. O Pleno do Tribunal reconheceu a competência legislativa do Estado do Rio Grande do Sul para regulamentar a concessão de bolsas de estudo a professores, no âmbito da competência concorrente do art. 24, IX, da CF/1988, embora declarando a inconstitucionalidade de preceito que permitia a dedução parcial do valor da bolsa com valores do ICMS.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

temática, proponho prestigiar a iniciativa local em matéria de competências legislativas concorrentes.

Tem sido opção recorrente do STF, nessa linha, quando não constatada ofensa manifesta a regramento constitucional, prestigiar a atuação legislativa de Estados e municípios.

Reflexo desse posicionamento são os precedentes em que o Tribunal reconheceu a constitucionalidade, exemplificativamente: (i) de lei municipal que restringiu a comercialização do amianto, editada no exercício de competência suplementar da legislação federal e estadual, “*com o fito de expungi[r] vácuos normativos para atender a interesses que lhe são peculiares, haja vista que à União cabe editar apenas normas gerais na espécie*”;¹⁷ (ii) de previsão, em ato normativo municipal, de multa decorrente da emissão de fumaça acima de determinado padrão.¹⁸ Disse o Tribunal, neste último:

17 ADPF 109, STF/Tribunal Pleno, Rel. Min. Edson Fachin, *DJe* de 1º fev. 2019. No mesmo sentido, sendo objeto da ação, entretanto, lei estadual: ADI 3.356/PE. Cabe o registro de que o reconhecimento da competência legislativa municipal (e estadual, no segundo precedente citado) para vedar a produção, o uso, etc., de amianto mostrou-se possível somente após a declaração incidental, na mesma ação, da norma da legislação federal que os autorizava, ante a sua evidente inconstitucionalidade material. A hipótese dos autos, como se verá, embora comparável àquela, não permite idêntico exame, porque não há elementos que sustentem, manifestamente, ao menos neste momento processual, vício de inconstitucionalidade da mesma natureza (material) na legislação federal aplicável.

18 RE 194.704/MG, STF/Tribunal Pleno, Rel. Min. Carlos Velloso, Rel. p/ acórdão Min. Edson Fachin, *DJe* de 17 nov. 2017.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

(...) 3. Na ausência de norma federal que, de forma nítida (clear statement rule), retire a presunção de que gozam os entes menores para, nos assuntos de interesse comum e concorrente, exercerem plenamente sua autonomia, detêm Estados e Municípios, nos seus respectivos âmbitos de atuação, competência normativa.

De outro lado, há os julgados em que, embora com idêntica ponderação a respeito das competências legislativas, concluiu-se pela configuração de ofensa à sua repartição constitucional. Na ADPF 514,¹⁹ ao examinar legislação municipal de Santos que proibiu o transporte de animais vivos, o Tribunal decidiu:

ARGUIÇÕES DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. DIREITO CONSTITUCIONAL. PROIBIÇÃO DO TRANSPORTE DE CARGAS VIVAS NO MUNICÍPIO DE SANTOS. LEI COMPLEMENTAR MUNICIPAL Nº 996/2018.

1. Verifica-se a invasão da competência da União pelo Município de Santos para legislar sobre transporte de animais, matéria exaustivamente disciplinada no âmbito federal.

2. Sob a justificativa de criar mecanismo legislativo de proteção aos animais, o legislador municipal impôs restrição desproporcional.

3. Esta desproporcionalidade fica evidente quando se analisa o arcabouço normativo federal que norteia a matéria, tendo em vista a gama de instrumentos estabelecidos para garantir, de um lado, a qualidade dos produtos destinados ao consumo pela população e, de outro, a existência digna e a ausência de sofrimento dos animais, tanto no transporte quanto no seu abate.

¹⁹ ADPF 514, STF/Tribunal Pleno, Rel. Min. Edson Fachin, DJe de 15 maio 2019.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

4. Conversão de julgamento do referendo à medida cautelar em decisão de mérito. Arguições de descumprimento de preceito fundamental julgadas procedentes.

Lê-se no voto do Ministro Edson Fachin, Relator:

Registro, neste contexto, que o desenvolvimento de atividades econômicas e a proteção ao meio ambiente não são valores incompatíveis. Entretanto, a fiscalização das diretrizes protetivas já estatuídas é ônus dos órgãos federais, estaduais e municipais competentes para tanto, não sendo possível imputar ao particular restrição desproporcional à sua iniciativa tendo em conta suposto descumprimento de norma sobre transporte de animais (fl. 34 – grifos acrescidos).

Outros julgados, no mesmo sentido: RE 633.548-AgR/GO,²⁰ em que reconhecida a inconstitucionalidade de lei municipal que limitou o plantio de cana-de-açúcar a 10% da área agricultável do Município; RE 586.224/SP,²¹ em que declarada a invalidade de lei municipal que proibiu o emprego de fogo para limpeza e preparo do solo para o plantio de cana-de-açúcar de outras culturas, neste caso porque a legislação estadual, “com o fito de resolver a mesma necessidade social, que é a manutenção de um meio ambiente equilibrado no que tange especificamente à queima de cana-de-açúcar”, continha regra voltada à diminuição da utilização da queima como método despalhador de cana-de-açúcar.

20 STF/Segunda Turma, Rel. Min. Edson Fachin, DJe de 11 abr. 2017.

21 STF/Tribunal Pleno, Rel. Min. Luiz Fux, DJe de 8 maio 2015.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Nesses e em outros casos, observam-se alguns critérios consolidados pelo Tribunal quando se está a delimitar competências legislativas.

Tem-se, resumidamente, que há espaço para o exercício da competência legislativa dos entes municipais, nas temáticas do art. 23 da Constituição: (i) sempre que a matéria prescindir de disciplinamento nacional ou quando a legislação federal não seja clara a esse respeito; (ii) quando demonstrado o interesse local a justificar a sua intervenção legislativa, com propósito protetivo de direitos fundamentais, ainda que a matéria demandasse, instintivamente, disciplinamento com alcance mais amplo; e (iii) na falta de legislação federal ou, se existente, quando não haja incompatibilidade material entre os atos normativos contrapostos.

No caso dos autos, a despeito do esforço para abonar a legislação aparentemente mais protetiva do meio ambiente, observa-se não ser possível reconhecer legitimidade ao ente municipal para a vedação, em seu âmbito territorial, da atividade de pulverização de agrotóxicos pela via aérea.

A existência de normatização federal, em regra, não exclui a atividade disciplinadora dos demais entes. É da essência das competências



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

concorrente e comum, como visto, a atuação legislativa cooperativa, nas temáticas eleitas pelo constituinte.

O limite à atividade legislativa dos Municípios – e Estados – é dado, no caso, pelo **conteúdo** dos atos normativos federais, que autorizam expressamente, com restrições bem definidas, a atividade agora vedada pelo Município de Boa Esperança.

A atividade de aviação agrícola foi prevista pelo Decreto-Lei 917/1969, este regulamentado pelo Decreto 86.765/1981. Os atos atribuem ao Ministério da Agricultura “*propor a política para o emprego da aviação agrícola, visando à coordenação, orientação, supervisão e fiscalização de suas atividades*” (art. 1º).

As atividades compreendidas no conceito de aviação agrícola – entre elas o emprego de defensivos – e os equipamentos inerentes ao seu exercício – de dispersão e de pulverização – foram relacionados no art. 2º de ambos os atos do Decreto-Lei de 1969, do seguinte modo:

Art. 2º Através do Ministério da Agricultura, a Administração Federal objetivará conciliar a missão pioneira do poder público, em relação a pesquisas, treinamento de pessoal e demonstração de equipamentos e técnicas, com o princípio de que cabe à iniciativa privada operar e desenvolver essas atividades de Aviação Agrícola.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

§ 1º Os equipamentos, que poderão ser objeto de demonstração pela Aviação Agrícola, são os destinados à aspersão e pulverização, conforme se especificar em regulamento.

§ 2º As atividades da Aviação Agrícola compreendem:

- a) emprego de defensivos;*
- b) emprego de fertilizantes;*
- c) sementeira;*
- d) povoamento de água;*
- e) combate a incêndios em campos ou florestas;*
- f) outros empregos que vierem a ser aconselhados.*

No exercício da atribuição conferida ao Ministério da Agricultura editou-se a Instrução Normativa/MAPA 2/2008, em que são previstas normas destinadas à proteção da saúde e à preservação do meio ambiente, tais como a homologação e certificação de aeronaves e equipamentos (arts. 2º e 3º da IN 2/2008), a obrigatoriedade dos pátios de descontaminação (arts. 4º, 7º, 8º e 21) e a exigência de relatórios operacionais da atividade, com uma série de especificações destinadas ao controle e à segurança na utilização de agrotóxicos.

As restrições à aplicação aérea de agrotóxicos foram relacionadas no art. 10 do referido ato:

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



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

IX – a equipe de campo que trabalha em contato direto com agrotóxicos deverá obrigatoriamente usar os Equipamentos de Proteção Individual (EPI) necessários, fornecidos pelo empregador.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Em 2016, editou-se, ainda, a IN/MAPA 15 tratando dos modelos de equipamentos de dispersão, aspersão ou pulverização cujo uso está autorizado: *“Art. 3º Ficam aprovados e considerados como regulares, vigorando imediatamente, os modelos de equipamentos de dispersão, aspersão ou pulverização ora em uso na aviação agrícola brasileira que se enquadrem em um dos grupos constantes do anexo desta Instrução Normativa”*.

Assim tratada a questão em âmbito federal, mitigou-se o espaço para complementação legislativa dos Municípios especificamente sobre a pulverização de agrotóxicos.

A legislação nacional regula a atividade e, no exercício do poder regulamentar, o Ministério da Agricultura aprovou a dispersão, a aspersão e a pulverização de agrotóxicos por meio de aviação agrícola, dentro de determinadas condições.

Em razão de ponderações técnicas, as autoridades federais concluíram que os benefícios trazidos compensam algum prejuízo detectado. Obedeceu-se a processo estatal de apreciação que estabeleceu decisão quanto à regulação da atividade, com alcance nacional.

Há amplo disciplinamento federal, de outro lado, sobre o uso, o transporte, o armazenamento e a comercialização de agrotóxicos. A Lei de



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Agrotóxicos (Lei 7.802/1989) e o seu decreto regulamentar (Decreto 4.074/2002), embora contem com dispositivos que legitimam a atuação dos Estados e Municípios, fazem-no, quase integralmente, no campo fiscalizatório. Veja-se o teor dos arts. 71 e 89 da lei:

Art. 71. A fiscalização dos agrotóxicos, seus componentes e afins é da competência:

I – dos órgãos federais responsáveis pelos setores da agricultura, saúde e meio ambiente, dentro de suas respectivas áreas de competência, quando se tratar de:

- a) estabelecimentos de produção, importação e exportação;*
- b) produção, importação e exportação;*
- c) coleta de amostras para análise de controle ou de fiscalização;*
- d) resíduos de agrotóxicos e afins em produtos agrícolas e de seus subprodutos; e*
- e) quando se tratar do uso de agrotóxicos e afins em tratamentos quarentenários e fitossanitários realizados no trânsito internacional de vegetais e suas partes;*

II – dos órgãos estaduais e do Distrito Federal responsáveis pelos setores de agricultura, saúde e meio ambiente, dentro de sua área de competência, ressalvadas competências específicas dos órgãos federais desses mesmos setores, quando se tratar de:

- a) uso e consumo dos produtos agrotóxicos, seus componentes e afins na sua jurisdição;*
- b) estabelecimentos de comercialização, de armazenamento e de prestação de serviços;*
- c) devolução e destinação adequada de embalagens de agrotóxicos, seus componentes e afins, de produtos apreendidos pela ação fiscalizadora e daqueles impróprios para utilização ou em desuso;*
- d) transporte de agrotóxicos, seus componentes e afins, por qualquer via ou meio, em sua jurisdição;*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

- e) coleta de amostras para análise de fiscalização;*
- f) armazenamento, transporte, reciclagem, reutilização e inutilização de embalagens vazias e dos produtos apreendidos pela ação fiscalizadora e daqueles impróprios para utilização ou em desuso; e*
- g) resíduos de agrotóxicos e afins em produtos agrícolas e seus subprodutos.*

Parágrafo único. Ressalvadas as proibições legais, as competências de que trata este artigo poderão ser delegadas pela União e pelos Estados.

(...)

Art. 89. A aplicação de multa pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios exclui a aplicação de igual penalidade por órgão federal competente, em decorrência do mesmo fato.

Os arts. 10 e 11 da referida lei atribuem aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, além das ações de controle, competência para legislar sobre o uso de agrotóxicos, seus componentes e afins.

Os preceitos fazem referência expressa, todavia, aos arts. 23 e 24 da Constituição Federal – a delinear os limites de atuação dos entes – e, no que toca aos municípios, ao caráter estritamente supletivo de sua atividade disciplinadora. É o teor dos dispositivos:

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.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

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

Não poderia o ente municipal, definidos os critérios legais para a aplicação aérea de agrotóxicos em âmbito nacional, vedar a atividade por completo.

O caso é de proibição de conduta **disciplinada e autorizada** pela legislação federal, inexistindo omissão na legislação federal, como em muitas das hipóteses examinadas pelo STF, cabendo destacar que a lei impugnada, de 2017, foi editada posteriormente ao disciplinamento federal, quando já reduzido o campo legislativo do ente municipal.

A legislação municipal em exame não é, nesse contexto, mera complementação/suplementação da legislação federal, mais protetiva do meio ambiente.

Há, aqui, **evidente contrariedade material à decisão legislativa tomada em âmbito nacional**, mostrando-se a atuação legislativa municipal em desarmonia com o entendimento jurisprudencial que admite, em certas hipóteses, legislações mais restritivas no campo da proteção ao meio ambiente.

Sob outro aspecto, não se verifica situação peculiar no município a justificar um tratamento normativo diferenciado.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

No processo legislativo que culminou na edição da norma local foi explicitada a motivação da lei: haveria recorrente descumprimento da normatização federal existente, em especial aos critérios estabelecidos para a aplicação aérea de agrotóxicos. Questionou-se, ainda, a escolha do modelo de aplicação de agrotóxicos pela via aérea, com base em estudos que atestariam a sua nocividade, apontando-se a agroecologia como alternativa ao uso excessivo de agrotóxicos. A lei municipal foi proposta, assim, com a expectativa de que *“ao menos [naquele] município possamos evitar este tipo de contaminação e estimular os produtores à adoção de outras práticas”*.

A motivação apenas corrobora o exposto: há legislação federal disciplinando a atividade, estando a atuação dos municípios restrita ao campo fiscalizatório. O combate ao modelo eleito, além de não estar inserido na concepção de interesse unicamente daquela localidade, demandaria atuação voltada à desconstrução da própria política nacional, dentro ou fora da seara jurisdicional.

Movimento nesse sentido, diga-se, voltado à pesquisa, à discussão técnica e a esclarecimentos sobre os possíveis malefícios da aplicação aérea de agrotóxicos, para eventual alteração da política nacional, é bem recebido em ambiente democrático. Não é legítima, todavia, alteração da opção estatal por via legislativa no âmbito municipal.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Reconhecer a legitimidade da atuação legislativa municipal significaria, no quadro normativo atual, admitir a não incidência da legislação federal no âmbito territorial do município, e apenas ali, por vontade unilateral do ente municipal, sem peculiaridade demonstrada.

Não se desconhece o julgado da Corte que, especificamente na temática, confirmou acórdão reconhecendo a competência legislativa de ente municipal para, como o presente, proibir o lançamento de agrotóxicos por via aérea (RE 1045719).²²

Aquele entendimento embasou-se, entretanto, na jurisprudência genérica da Corte no sentido de deter o município competência para legislar em matéria ambiental, sem descer às minúcias da comprovação da *“particular situação do Município de Lagoa da Prata”* mencionada pelo Tribunal de origem, por estar-se em sede recursal – o que importou, posteriormente, o não conhecimento de embargos de divergência diante da ausência de similitude fática.²³ Compreende-se, por isso, não ser caso representativo do entendimento do Tribunal.

22 STF/Primeira Turma, *DJe* de 15 fev. 2018.

23 Disse a Ministra Rosa Weber, Relatora, em seu voto: *“Divergir da Corte de origem demandaria a análise da legislação infraconstitucional local apontada no apelo extremo, a tornar oblíqua e reflexa eventual ofensa à Constituição, insuscetível, portanto, de viabilizar o conhecimento do recurso extraordinário”*.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

A busca pela mitigação dos riscos no uso de agrotóxicos é preocupação também da legislação federal, que, além de criar sistemática de regulação e de registro de agrotóxicos com a participação dos Ministérios da Agricultura, da Saúde e do Meio Ambiente – cada qual com atribuições específicas no processo de fixação de diretrizes e de avaliação/reavaliação técnica dos produtos (arts. 2º a 10 do Decreto 4.704/2002) –, estabeleceu sanções pelo descumprimento, no âmbito da atividade de aviação agrícola, das normas de proteção à vida e à saúde da coletividade e à fauna e à flora (art. 27 do Decreto 86.765/1981), sem prejuízo da responsabilização penal dos infratores (arts. 30 e seguintes do Decreto 86.765/1981).

Cabe aos Estados e aos Municípios, juntamente com a União – e de modo pleno e autônomo, como lhes assegura a legislação aplicável e a Constituição –, a fiscalização e a sanção das empresas faltantes, no exercício de sua atribuição administrativa e como agentes responsáveis por garantir um meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Por tudo, e considerada a orientação prevalecente no Supremo Tribunal Federal sobre o tema, entende-se não ser a lei municipal impugnada compatível com a divisão constitucional de competências entre os entes federados.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Afaste-se, por derradeiro, a alegada invasão da competência da União para regulamentar a profissão de aviador agrário e estabelecer condições para o seu exercício, uma vez que não é disso que trata a lei impugnada.

Eventuais reflexos sobre a atuação dos profissionais da área, decorrentes da imposição de regras protetivas do meio ambiente e da saúde da população, não são argumentos aptos a sustentar invalidade fundada em alegação dessa natureza.

Idêntico raciocínio serve ao reconhecimento da insubsistência da alegação de ofensa ao livre exercício de atividade econômica, reforçada pela norma do art. 170, VI, da Constituição, o qual exige dos atores participantes da *ordem econômica* respeito ao princípio da *“defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação”*.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

III - Conclusão

Em face do exposto, opina o PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA pelo não conhecimento da arguição de descumprimento de preceito fundamental e, no mérito, por sua procedência, por ofensa à repartição constitucional de competências.

Brasília, data da assinatura digital.

Augusto Aras
Procurador-Geral da República
Assinado digitalmente

STA