

VOTO VISTA — VEREADOR FERNANDO MAIA
Projeto de Lei Substitutivo nº 001/2026 (originário do PL nº 004/2026)
Câmara Municipal de Santana do Cariri — CE

EMENTA: Voto pela rejeição do Projeto de Lei Substitutivo nº 001/2026, que institui o Plano Municipal de Manejo e Preservação Ambiental de Santana do Cariri, pelos fundamentos de inconstitucionalidade formal e material, incompetência legislativa parcial, indeterminação normativa e inviabilidade administrativa, expostos a seguir.

I — RELATÓRIO

O Projeto de Lei Substitutivo nº 001/2026, de autoria do Vereador Adriano Casado, propõe a instituição do Plano Municipal de Manejo e Preservação Ambiental de Santana do Cariri, estabelecendo diretrizes para proteção da APA da Chapada do Araripe, controle do uso de agrotóxicos e transparência no uso e ocupação do solo. A proposição é composta por 7 capítulos e 12 artigos, e foi protocolada perante a Comissão de Constituição, Justiça e Redação em 26 de fevereiro de 2026.

Solicitei vistas dos autos para análise aprofundada. Após examinar o projeto à luz da Lei Orgânica do Município de Santana do Cariri (promulgada em 05/04/1990, com emendas até 2025), da Constituição Federal, da Lei dos Agrotóxicos (Lei nº 7.802/1989), do Código Florestal (Lei nº 12.651/2012), do Código Aeronáutico Brasileiro (Lei nº 7.565/1986) e da legislação ambiental federal pertinente, apresento as razões do meu voto contrário à aprovação do projeto em sua redação atual.

II — DOS VÍCIOS IDENTIFICADOS

1. Ausência de designação de órgão responsável pela Zona de Monitoramento (Art. 6º)

O Art. 6º institui a Zona de Monitoramento e Controle do Uso de Agrotóxicos de Alta Toxicidade no âmbito da APA da Chapada do Araripe. No entanto, o projeto não identifica qual estrutura administrativa municipal será responsável por operacionalizar essa zona, nem quem a coordenará, nem como será delimitada no território.

Esta omissão é relevante porque a norma cria uma obrigação de monitoramento contínuo sem dotação de meios para seu cumprimento. É amplamente reconhecido na doutrina do direito administrativo que normas que criam obrigações sem indicar o agente responsável por executá-las carecem de eficácia jurídica plena. A norma nasceria como letra morta.

Agrava esse vício o fato notório, de conhecimento desta Casa, de que a Secretaria Municipal de Meio Ambiente de Santana do Cariri conta atualmente com apenas um servidor em atividade, o próprio Secretário. Aprovar uma lei que institui sistema de monitoramento contínuo sobre agrotóxicos em toda a extensão da APA, sem prever a contratação de técnicos, a criação de estrutura laboratorial ou o estabelecimento de convênios com órgãos especializados, é aprovar uma ficção normativa. Isso não protege o meio ambiente; apenas cria a ilusão de que estamos agindo.

A Lei Orgânica Municipal, em seu art. 235, parágrafo único, inciso I, já prevê a criação do Conselho Municipal de Meio Ambiente com atribuição de licenciar atividades de significativo impacto ambiental. Este projeto deveria, no mínimo, articular-se com essa estrutura já prevista na LOM, mas sequer a menciona.

2. Indeterminação do executor da avaliação ambiental complementar (Art. 7º, inciso I)

O Art. 7º sujeita o uso de agrotóxicos de alta toxicidade à "avaliação ambiental municipal complementar". A questão que se impõe é: quem realizará essa avaliação? Com qual metodologia? Em qual prazo? O projeto é absolutamente silente sobre todos esses pontos.

Avaliação ambiental é procedimento técnico que demanda corpo especializado, biólogos, engenheiros agrônomos, engenheiros ambientais. Não basta a vontade de avaliar; é preciso capacidade institucional para fazê-lo. Na ausência de qualquer estrutura indicada na lei, o que ocorrerá na prática é que o agricultor ou produtor que precisar de autorização simplesmente não encontrará um caminho administrativo para obtê-la, o que poderá configurar um vício de arbitrariedade na negação de direitos, com reflexos em demandas judiciais contra o Município.

Há ainda um segundo problema: o inciso I fala em avaliação "complementar", o que pressupõe a existência de uma avaliação principal, que é a federal, realizada pela ANVISA, IBAMA e MAPA no registro dos produtos. Mas o projeto não delimita em que a avaliação municipal "complementa" a federal, criando sobreposição regulatória sem critério de diferenciação.

3. Vagueza das medidas mitigadoras (Art. 7º, inciso II)

O Art. 7º, inciso II, determina a "imposição de medidas mitigadoras" como condicionante ao uso de agrotóxicos de alta toxicidade, sem, em nenhum momento do texto, definir quais são essas medidas, quem as define, quem as aplica e quais são os critérios para sua fixação.

Norma que impõe obrigação sem conteúdo determinado ou determinável é norma inconstitucional por violação ao princípio da legalidade (art. 5º, II da CF), ao princípio da segurança jurídica e ao princípio da proporcionalidade. O produtor rural que use agrotóxico classificado como de alta toxicidade não terá como saber antecipadamente o que será exigido dele, ficando inteiramente à discrição do agente público de plantão, o que é inaceitável em um Estado Democrático de Direito.

4. Delegação imprópria ao Poder Executivo para regulamentar conteúdo normativo essencial (Art. 7º, § 1º)

O § 1º do Art. 7º dispõe que "a regulamentação municipal limitar-se-á à disciplina do uso local, não interferindo no registro federal dos produtos." Este dispositivo, lido em conjunto com os incisos I, II e III do mesmo artigo, revela que o conteúdo essencial da norma, o quê, como, quem e quando avaliar, está sendo transferido para regulamentação posterior pelo Executivo, sem que a lei estabeleça os parâmetros mínimos. Isso é delegação legislativa imprópria. A Constituição Federal admite que o Executivo regule a lei (art. 84, IV), mas não que a lei entregue ao Executivo a tarefa de criar o núcleo normativo que ela própria deveria conter. Nesse ponto, o projeto viola a reserva de lei e a separação de poderes, princípios que vinculam também o Poder Legislativo municipal por força dos arts. 2º e 37 da Constituição Federal.

5. Invasão de competência federal sobre espaço aéreo (Art. 8º)

Este é o vício mais grave do projeto.

O Art. 8º condiciona a aplicação aérea de agrotóxicos à "autorização ambiental específica do órgão competente" municipal, e o § 1º proíbe expressamente a aplicação aérea em áreas urbanas, mananciais,

unidades de conservação e em raio mínimo de 1.000 metros de comunidades rurais, escolas, postos de saúde e áreas de preservação permanente.

O problema é que a regulação do espaço aéreo é competência privativa da União Federal, nos termos do art. 22, inciso I, da Constituição Federal, que reserva à União legislar sobre direito aeronáutico. O Código Aeronáutico Brasileiro (Lei nº 7.565/1986) e as normas da ANAC (Resolução nº 419/2017 e posteriores) disciplinam integralmente as condições de operação de aeronaves agrícolas, incluindo as restrições de área de aplicação, distâncias mínimas de núcleos populacionais e corpos hídricos.

A Lei nº 7.802/1989 (Lei dos Agrotóxicos), regulamentada pelo Decreto nº 4.074/2002, também disciplina a aplicação aérea de agrotóxicos em nível federal, prevendo que os Estados podem complementar essas normas, mas não os Municípios de forma autônoma para este tema específico, que envolve operação aérea.

Municípios não detêm competência para regular operações aeronáuticas, ainda que sob o pretexto da proteção ambiental local. O STF já se manifestou em diversas oportunidades no sentido de que a competência ambiental municipal (art. 30, I e II c/c art. 23 da CF) não tem o condão de invadir competências privativas da União. A aplicação aérea de agrotóxicos envolve, necessariamente, operação de aeronave, atividade regulada exclusivamente pela União.

O § 1º do Art. 8º do projeto, portanto, padece de inconstitucionalidade formal por invasão de competência privativa da União, sendo nulo de pleno direito caso aprovado.

6. Exigência de 80% de cobertura vegetal nativa sem fundamento no Código Florestal (Art. 4º)

O Art. 4º estabelece como diretriz prioritária manter "elevado índice de preservação da cobertura vegetal nativa" em patamar "não inferior a 80%" na área da APA situada no território municipal.

O Código Florestal (Lei nº 12.651/2012), em vigor, define as porcentagens de reserva legal e áreas de preservação permanente de acordo com o bioma e a localização da propriedade. Para o bioma Caatinga, no qual Santana do Cariri está inserida, a reserva legal é de 20% da propriedade rural (art. 12, III do Código Florestal). A exigência de 80% de manutenção de cobertura nativa no âmbito territorial municipal vai muito além do que a lei federal exige e, se interpretada como obrigação oponível individualmente aos proprietários, conflitaria frontalmente com o Código Florestal, que é lei nacional de hierarquia superior.

O próprio projeto reconhece, em seu § 2º, que "a aplicação deste artigo respeitará as normas gerais estabelecidas pela legislação federal". Mas se o artigo principal determina 80% e o parágrafo reconhece que deve ceder à legislação federal que estabelece 20%, a norma é contraditória em si mesma, sem utilidade prática e sem efeito jurídico definível.

7. Ausência de regime sancionatório

Em toda a extensão dos 12 artigos do projeto, não há uma única norma que estabeleça penalidade para o descumprimento das obrigações nele previstas. Não há multa, não há embargo, não há suspensão de atividade, não há notificação.

Isso significa que o projeto não é, na acepção técnica, um plano de manejo ambiental, é uma declaração de intenções sem força coercitiva. Uma lei de proteção ambiental sem regime sancionatório é incapaz de cumprir sua função. A efetividade da tutela ambiental depende, entre outros elementos, de que



os infratores estejam sujeitos a consequências concretas e previamente definidas, em obediência ao princípio da legalidade penal e administrativa.

8. Imprecisão no critério de definição de "alta toxicidade"

O projeto usa repetidamente a expressão "agrotóxicos classificados como de alta toxicidade" (Arts. 6º e 7º), mas não indica qual classificação toxicológica será adotada como referência. No Brasil, agrotóxicos são classificados pela ANVISA segundo bandas toxicológicas (Classes I a IV, de acordo com a Resolução RE nº 165/2003 e revisões posteriores). O projeto não define se "alta toxicidade" corresponde à Classe I (extremamente tóxico), às Classes I e II conjuntamente, ou a algum outro critério. Essa indefinição torna a norma inaplicável, pois o agente administrativo não saberá quais produtos estão sujeitos às restrições.

10. Mecanismo de transparência do Art. 9º é juridicamente redundante

O Art. 9º determina que o Executivo encaminhe à Câmara comunicação sobre licenciamentos que envolvam uso e ocupação do solo para atividades agrícolas superiores a 1.000 hectares. O próprio parágrafo único esclarece que tal comunicação "terá caráter informativo, não vinculativo e não suspensivo."

Esta disposição é desnecessária porque a Lei Orgânica Municipal já prevê, nos arts. 15, X e 16, mecanismos de fiscalização e controle da Câmara sobre os atos do Executivo, incluindo a possibilidade de requisição de informações. Criar um dispositivo específico de comunicação informativa, sem qualquer consequência jurídica ou possibilidade de intervenção legislativa, não acrescenta conteúdo normativo ao ordenamento municipal. Além disso, o limite de 1.000 hectares é arbitrário e sem justificativa técnica no texto do projeto.

IV — CONCLUSÃO E ENCAMINHAMENTO

Por tudo o exposto, voto pela **rejeição do Projeto de Lei Substitutivo nº 001/2026** em sua redação atual, por vícios insanáveis de natureza material e formal.

Santana do Cariri, março de 2026.

FERNANDO MATA