



SENADO FEDERAL

Senador Jaques Wagner

PARECER Nº 196, DE 2024 - PLEN/SF

De PLENÁRIO, sobre o Projeto de Lei (PL) nº 658, de 2021, do Deputado Federal Zé Vitor, que *dispõe sobre a produção, a importação, a exportação, o registro, a comercialização, o uso, a inspeção, a fiscalização, a pesquisa, a experimentação, a embalagem, a rotulagem, a propaganda, o transporte, o armazenamento, as taxas, a prestação de serviços, a destinação de resíduos e embalagens e os incentivos à produção de bioinsumos para uso agrícola, pecuário, aquícola e florestal; e altera as Leis nº 14.785, de 27 de dezembro de 2023, 10.603, de 17 de dezembro de 2002, e 6.894, de 16 de dezembro de 1980.*

Relator: Senador **JAQUES WAGNER**

I – RELATÓRIO

Encontra-se sob apreciação do Plenário o Projeto de Lei (PL) nº 658, de 2021, de autoria do Deputado Federal Zé Vitor, ementado em epígrafe.

O PL nº 658, de 2021, é composto por 44 artigos, organizados em dez capítulos.

As disposições preliminares constam do art. 1º que, em seu *caput*, enuncia o objeto da futura Lei, que é *dispor sobre a produção, a importação, a exportação, o registro, a comercialização, o uso, a inspeção e fiscalização, a pesquisa e experimentação, a embalagem, a rotulagem, a propaganda, o transporte, o armazenamento, as taxas, a prestação de serviços, a destinação de resíduos e embalagens e os incentivos à produção de bioinsumos para uso*

agrícola, pecuário, aquícola e florestal, inclusive sobre a produção com objetivo de uso próprio.

Os parágrafos do referido art. 1º contêm normas que auxiliam na interpretação quanto ao âmbito de aplicação da futura Lei, cabendo destacar sua aplicabilidade a todos os sistemas de cultivo, incluindo o convencional, o orgânico e o de base agroecológica, bem como quanto a todos os bioinsumos utilizados na atividade agropecuária. Registra-se, ainda, que a aplicação das normas veiculadas pelo PL à produção orgânica ocorrerá sem prejuízo do disposto na legislação específica dos sistemas orgânicos de produção.

O Capítulo II estabelece os conceitos a serem utilizados na futura Lei, cabendo destacar aqui o conteúdo do inciso II do art. 2º, que conceitua bioinsumo como:

(...) produto, processo ou tecnologia de origem vegetal, animal ou microbiana, incluindo o oriundo de processo biotecnológico, ou estruturalmente similar e funcionalmente idêntico ao de origem natural, destinado ao uso na produção, na proteção, no armazenamento e no beneficiamento de produtos agropecuários ou nos sistemas de produção aquáticos ou de florestas plantadas, que interfira no crescimento, no desenvolvimento e no mecanismo de resposta de animais, de plantas, de microrganismos, do solo e de substâncias derivadas e que interaja com os produtos e os processos físico-químicos e biológicos.

O Capítulo III, que compreende os arts. 3º a 9º, disciplina o registro de estabelecimento e de produto, obrigando o registro das biofábricas, importadores, exportadores e comerciantes de bioinsumos ou inóculos de bioinsumo no órgão federal de defesa agropecuária, na forma do regulamento.

É obrigatório, também, o registro de bioinsumos ou inóculos de bioinsumos produzidos ou importados com fins comerciais, sendo que o registro de bioinsumo poderá ser realizado por procedimento administrativo simplificado quando já existir produto similar registrado Brasil, nos termos do regulamento.

O órgão federal de defesa agropecuária deverá publicar regulamentação da futura Lei dispondo sobre a classificação, especificações, parâmetros mínimos e demais exigências para registro de bioinsumo ou inóculo de bioinsumo, considerando a finalidade e a categoria de cada produto, devendo os órgãos governamentais de saúde e meio ambiente se manifestar nos

processos de registro de produtos novos destinados ao controle fitossanitário, garantida a confidencialidade das informações, sob pena de responsabilização.

São isentos de registro: I) o bioinsumo produzido exclusivamente para uso próprio; e II) os produtos semioquímicos de ação exclusivamente mecânica, tais como placas e armadilhas, e os atrativos alimentares para uso em monitoramento de insetos em que os ingredientes ativos sejam exclusivamente advindos de fermentação biológica ou de alimentos e seus resíduos.

O Capítulo IV trata da produção para uso próprio nos termos dos arts. 10 a 14 e estabelece que fica autorizada a produção de bioinsumo em unidade de produção de bioinsumos para uso próprio, sendo vedada a comercialização.

A unidade de produção de bioinsumos para uso próprio fica dispensada de registro, mas estará sujeita ao cadastramento, de forma simplificada, o que poderá ser dispensado a critério do órgão federal de defesa agropecuária. Além disso, a unidade de produção de bioinsumos da agricultura familiar será dispensada da obrigatoriedade de cadastramento, na forma do regulamento.

A produção de bioinsumos para uso próprio poderá ser desenvolvida de forma individual ou na forma de associações de produtores ou cooperativas, produção integrada, como consórcio rural, condomínio agrário ou congêneres, desde que os bioinsumos produzidos não sejam objeto de comercialização.

São também isentos de registro os bioinsumos produzidos nas unidades de produção de bioinsumos para uso próprio, sendo que a sua produção deverá seguir as instruções de boas práticas estabelecidas pelo órgão federal de defesa agropecuária. Norma do órgão federal de defesa agropecuária disporá sobre a necessidade ou não de acompanhamento de responsável técnico habilitado, exclusivo ou não, para a produção de bioinsumo para uso próprio.

Conforme estabelecem o *caput* e o § 1º do art. 12, as unidades de produção de bioinsumos desenvolvidas pela agricultura familiar, pelos povos indígenas e pelos povos e comunidades tradicionais, que utilizem comunidades de microrganismos, conhecimentos e práticas tradicionais, serão reconhecidas como categorias especiais e terão garantida a produção para uso próprio, devendo o regulamento estabelecer tratamento diferenciado a elas, visando a

reconhecer e apoiar suas características específicas, práticas tradicionais e sistemas de produção, por meio de políticas públicas e regulamentações apropriadas.

Para fins de produção para uso próprio de bioinsumos que tenham microrganismo como princípio ativo, o produtor rural fica dispensado do cadastramento do isolado, linhagem, cepa ou estirpe no Sistema Nacional de Gestão do Patrimônio Genético e do Conhecimento Tradicional Associado, desde que adquirido de banco de germoplasma oficial ou privado, ou de inóculo de bioinsumo registrado. Nesses casos, além banco de germoplasma público ou privado, o bioinsumo poderá ser obtido diretamente da natureza, na forma de comunidade de organismos existentes no local.

Ainda no que tange à produção de bioinsumos para uso próprio, cabe destacar que o PL veda a importação de bioinsumos para essa finalidade, sendo que a importação de inóculos de bioinsumos para a produção de bioinsumos para uso próprio dependerá de registro.

O Capítulo V do PL, constituído dos arts. 15 e 16, trata da produção comercial e estabelece que os titulares de registro de produtos com finalidade comercial poderão adotar procedimentos de revalidação, de retrabalho e de reprocessamento, conforme procedimento a ser estabelecido pelo órgão federal de defesa agropecuária. Os bioinsumos destinados exclusivamente à exportação serão dispensados de registro, que será substituído por comunicado prévio de produção para exportação.

O Capítulo VI (arts. 17 e 18), trata das competências e atribui ao órgão federal de defesa agropecuária o papel de fiscalizar a produção de bioinsumos com fins comerciais, fiscalizar a importação e exportação de bioinsumos e de registrar estabelecimentos e produtos comerciais. Aos órgãos de agricultura dos Estados e do Distrito Federal, caberá a fiscalização do comércio e transporte dentro da Unidade da Federação e do uso de bioinsumos, bem como da produção de bioinsumos em unidades de produção de bioinsumos para uso próprio.

As medidas de incentivo à produção de bioinsumos são estabelecidas no Capítulo VII do PL (arts. 19 a 23), prevendo que o Poder Executivo poderá utilizar mecanismos financeiros, incluindo os fiscais e tributários, para que seja incentivada a pesquisa, o desenvolvimento, a produção, o uso e a comercialização de bioinsumos para uso na produção agrícola, pecuária, aquícola e florestal. Esses mecanismos deverão priorizar as

microempresas, que produzam bioinsumos para fins comerciais, e as cooperativas agrícolas e a agricultura familiar, que produzam bioinsumos para uso próprio.

O Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR) poderá aplicar taxas de juros diferenciadas para produtores rurais e suas cooperativas que utilizarem bioinsumos nos sistemas de produção e o poder público deverá incentivar a pesquisa, o desenvolvimento e a experimentação de bioinsumos, com foco na promoção da bioeconomia e da sociobiodiversidade, e apoiar a capacitação e a criação de estrutura física necessária à atuação de agentes de Assistência Técnica e Extensão rural (ATER), para a promoção da utilização e da produção de bioinsumos nas atividades agrícola, pecuária, aquícola e florestal.

O Capítulo VIII (art. 24) estabelece que as medidas cautelares, infrações e penalidades, serão aplicadas consoante o disposto na Lei nº 14.515, de 29 de dezembro de 2022, que dispõe sobre os programas de autocontrole dos agentes privados regulados pela defesa agropecuária e sobre a organização e os procedimentos aplicados pela defesa agropecuária aos agentes das cadeias produtivas do setor agropecuário.

O Capítulo IX (arts. 25 a 28), por sua vez, institui a Taxa de Registro de Estabelecimento e Produto da Defesa Agropecuária (TREPDA), cujo fato gerador é o exercício regular do poder de polícia administrativa e controle decorrentes das atividades de registro de que trata a futura Lei. Os valores das taxas de registro de estabelecimento e de produto variam de R\$ 350,00 a R\$ 3.500,00, sendo que, para a gradação dos valores, é considerado o porte da empresa, no caso do registro de estabelecimento, e o grau de complexidade, para o registro de produto, nos termos do Anexo do PL.

Nos atos de registro de produtos novos destinados ao controle fitossanitário, o valor da TREPDA será recolhido diretamente aos órgãos responsáveis por se manifestar nos processos de registro, na seguinte proporção: 50% para o órgão federal de defesa agropecuária; 25% para o órgão federal de meio ambiente; e 25% para o órgão federal de saúde. O produto da arrecadação deverá ser aplicado na execução das atividades de registro, de auditoria e de fiscalização.

Não se aplicam aos bioinsumos as taxas de manutenção do registro ou da classificação do Potencial de Periculosidade Ambiental (PPA) de que dispõe o anexo da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981.

O Capítulo X (arts. 29 a 45), por fim, estabelece as disposições finais e transitórias. Entre as disposições desse capítulo, vale destacar a dispensa de receituário agrônomo para venda ou utilização de bioinsumos classificados como de baixa toxicidade e ecotoxicidade, que deverá constar do rótulo do produto registrado. A utilização de bioinsumo para uso próprio está dispensada de receituário agrônomo.

Além disso, fica estabelecido que os bioinsumos atualmente em uso e que não tenham regulamentação própria ficam excepcionalmente autorizados para uso até que norma específica seja publicada. Os atos praticados e registros concedidos antes da publicação da futura Lei, com base nas legislações específicas das áreas de insumos agrícolas e pecuários, ficam convalidados até sua data de validade.

Os rótulos dos produtos já registrados deverão ser adequados no prazo de doze meses a partir da regulamentação pelo Poder Executivo, dispensada a validação do rótulo pelo órgão de defesa agropecuária, e os estabelecimentos autorizados pelos órgãos da administração pública a produzirem bioinsumos abrangidos pela futura Lei deverão ter seus atos autorizativos de funcionamento e operação atualizados de ofício ou mediante provocação, permanecendo válidos até a data de sua expiração ou até sua atualização pelo órgão competente.

É garantida a continuidade da produção de bioinsumos para uso próprio, bem como o fornecimento de insumos necessários à produção para o uso próprio, até que a regulamentação e as instruções de boas práticas sejam publicadas.

Nos termos do art. 37 do PL, não se aplicam aos bioinsumos: a Lei nº 14.785, de 27 de dezembro de 2023 (Lei de Agrotóxicos); a Lei nº 6.894, de 16 de dezembro de 1980, que dispõe sobre fertilizantes e fins; e o Decreto-lei nº 467, de 13 de fevereiro de 1969, que dispõe sobre a fiscalização de produtos de uso veterinário e dos estabelecimentos que os fabriquem.

São alterados: a) o art. 2º da Lei nº 14.785, de 2023, que dispõe sobre os Agrotóxicos, para atualizar conceitos constantes do referido dispositivo; b) o art. 1º da Lei nº 10.603, de 17 de dezembro de 2002, que dispõe sobre a proteção de informação não divulgada submetida para aprovação de produtos, para incluir os bioinsumos em seu escopo de abrangência; c) a alínea “a” do art. 3º e o *caput* do art. 4º, ambos da Lei nº 6.894, de 1980, que dispõe

sobre fertilizantes e afins, para ajustar a redação dos dispositivos devido à não aplicação daquela Lei aos bioinsumos.

São revogados: a) as alíneas “c”, “d” e “f” do art. 3º da Lei nº 6.894, de 1980; e b) os incisos IV, XXXII e L do *caput* do art. 2º e os incisos IX e X do § 1º do art. 3º da Lei nº 14.785, de 2023. Os dispositivos revogados referem-se a conceitos e disposições relativas a produtos que serão enquadrados como bioinsumos nos termos da futura Lei.

A futura Lei entrará em vigor na data de sua publicação.

Não foram apresentadas emendas à Proposição.

II – ANÁLISE

Verifica-se, inicialmente, que o Projeto atende aos pressupostos de constitucionalidade formal, uma vez que a competência legislativa da União sobre a matéria encontra-se albergada pelos incisos V, VI e XII do art. 24 da Constituição Federal (CF); além disso, é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios fomentar a produção agropecuária, conforme prevê o inciso VIII, do art. 23 da CF.

É observada a competência do Congresso Nacional para dispor sobre as matérias de competência da União, conforme estabelece o *caput* do art. 48 da CF; são respeitadas as normas relativas à iniciativa, uma vez que não se trata de matéria de iniciativa privativa do Presidente da República, nos termos do art. 61 da CF, *caput* e § 1º; e a espécie legislativa eleita para veicular a matéria – lei ordinária – não fere a Constituição, uma vez que não se trata de conteúdo reservado a lei complementar. Ademais, não vislumbramos óbices no que concerne à constitucionalidade material das disposições que compõem o Projeto.

A Proposição não merece reparos no que tange à juridicidade e à regimentalidade, pois a matéria inova a legislação vigente, mediante proposição parlamentar que imprime generalidade e coercitividade aos comandos que define, com obediência aos princípios gerais do Direito e, além disso, tramita de acordo com o que preconiza o Regimento Interno do Senado Federal (RISF).

No que concerne à técnica legislativa adotada, o Projeto harmoniza-se com as prescrições da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis.

Quanto ao mérito da matéria, cabe-nos inicialmente registrar que os bioinsumos já são uma realidade na produção agropecuária brasileira, sendo que o desenvolvimento e a adoção dessa categoria de insumos vêm ocorrendo a passos largos. Segundo a CropLife Brasil (CLB) os produtos biológicos agrícolas registraram vendas de R\$ 5 bilhões na safra 2023/2024.

Conforme matéria disponível no site do Ministério da Agricultura e Pecuária, o Brasil é considerado líder global na utilização e produção de bioinsumos, como inoculantes, biofertilizantes e produtos biológicos para controle de pragas, sendo visto como referência na transição regulatória de produtos de base biológica por uma das legislações mais avançadas do mundo. Atualmente, quase metade dos produtores brasileiros utilizam bioinsumos em alguma medida e, segundo o Ministério, a produção brasileira de bioinsumos tem crescido em um ritmo de 30% ao ano, enquanto o resto do mundo apresenta um crescimento de 18%.

É consenso a necessidade de uma legislação moderna que dê tratamento adequado aos bioinsumos e reduza o encargo burocrático da produção, do comércio e do uso dessa categoria de insumos. Além dos ganhos econômicos que os bioinsumos podem proporcionar aos produtores e do ganho de produtividade que vai contribuir para uma oferta abundante de alimentos saudáveis para a população e ajudar a garantir a segurança alimentar e nutricional do País, o uso de bioinsumos é uma alternativa ao uso de agrotóxicos e fertilizantes químicos, contribuindo para reduzir a dependência do setor agropecuário em relação a esses produtos e para a redução do custo ambiental da produção agropecuária.

Lembramos que o tema foi amplamente debatido nesta Casa, no âmbito da Comissão de Meio Ambiente (CMA), onde foi discutido e votado o PL nº 3.668, de 2021, de minha autoria, também com o objetivo de dispor de forma ampla sobre os bioinsumos, de forma bastante semelhante ao PL ora em análise. O texto, que foi amplamente discutido, recebeu aprimoramentos e foi aprovado em setembro de 2023.

Encaminhado à Câmara dos Deputados, foi apenso ao PL nº 658, de 2021, tramitando em conjunto até a aprovação deste último, que buscou

unificar ambas as propostas a partir de um amplo debate com entidades, setores industriais, movimentos sociais e academia, possibilitando ao Relator do projeto naquela casa, Deputado Sérgio Souza, a apresentação de um texto que sintetizasse todo este processo.

O texto do PL nº 658, de 2021, também foi bastante aprimorado desde sua versão inicial e o resultado das discussões ocorridas na Câmara dos Deputados contempla nossa preocupação de prover uma legislação que não apenas regule a produção de bioinsumos por meio do manejo biológico, mas que abranja todo o seu ciclo produtivo, incluindo a produção, a importação, a exportação, a comercialização e o uso de bioinsumos na produção agropecuária nacional.

O texto aprovado na Câmara dos Deputados, de forma acertada, adota uma definição abrangente de bioinsumos, prevendo o uso dessa categoria de insumos tanto na agricultura, como na pecuária, na aquicultura e na silvicultura. Além disso, engloba todos os sistemas de cultivo, incluídos o convencional, o orgânico e o de base agroecológica.

O PL nº 658, de 2021, garante a dispensa de registro para a unidade de produção de bioinsumos para uso próprio. Nesses casos, bastará apenas o cadastramento de forma simplificada da unidade de produção, sendo que a unidade de produção de bioinsumos da agricultura familiar ficará dispensada da obrigatoriedade de cadastro do estabelecimento, na forma a ser estabelecida em regulamento. A Proposição também garante a isenção da obrigatoriedade de registro para os bioinsumos produzidos para uso próprio, desde que seguidas as instruções de boas práticas a serem estabelecidas pelo órgão federal de defesa agropecuária.

Essas disposições garantem ao produtor rural, especialmente ao agricultor familiar, a possibilidade de produzir em seus estabelecimentos os bioinsumos utilizados em sua produção, como, aliás, muitos já têm feito.

Para além da questão da produção para uso próprio, o PL estabelece um arranjo que organiza a atuação do Poder Público como agente controlador, que atua por meio do registro e da fiscalização da produção, comércio, do transporte, do armazenamento e do uso de bioinsumos, e dos agentes privados, provendo um marco regulatório capaz de dar transparência e segurança jurídica aos envolvidos, bem como garantir a segurança das lavouras e dos rebanhos e a inocuidade da produção agropecuária brasileira.

Conforme ressalta o Parecer que aprovou Subemenda Substitutiva ao PL nº 658, de 2021, na Câmara dos Deputados, houve amplo debate no Parlamento, com a participação de diversos atores públicos e privados, como órgãos governamentais, a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA), a Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA), a Confederação Nacional da Indústria (CNI), a Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA) e 52 entidades privadas ligadas às atividades agropecuárias.

É necessário, contudo, que se apresente duas emendas de redação para dirimir ambiguidades do texto. No § 2º do art. 25, o dispositivo deve fazer referência à base de cálculo e alíquotas constantes do anexo, pois nos tributos em geral, a base de cálculo é o montante (expresso em valor monetário) sobre o qual incidirá a respectiva alíquota. Mas na espécie taxa, essa alíquota não precisa ser um percentual, pode ser um valor fixo. A base de cálculo da taxa tem relação com o custo da atividade prestada pelo Estado. Os valores dependem apenas do serviço prestado. Os dois elementos (base de cálculo e alíquota) devem estar previstos na lei criadora do tributo, por isso é essencial mencioná-los expressamente para evitar questionamentos futuros.

Outro aperfeiçoamento proposto à redação se dá em relação ao parágrafo único do art. 26, que estabelece a cobrança facultativa da TREPDA nos casos de registros simplificados ou automáticos, conforme dispuser o regulamento. Dizer que uma cobrança de tributo é facultativa conforme o regulamento, equivale a instituir uma isenção tributária ao gosto do sujeito ativo, sem observância do princípio da legalidade estrita que rege o Direito Tributário. Contradiz a própria essência do tributo que é compulsório. Um regulamento não pode definir a compulsoriedade da cobrança de um tributo. Isenção Tributária tal qual ocorre com a incidência também decorrerá de lei específica, não sendo aceita a concessão de isenção feita através de ato infralegal. A própria Lei criadora do tributo é que pode prever expressamente os casos de isenção. Dessa forma, propomos ajuste na redação do dispositivo para que fique expressamente consignada a isenção da TREPDA para os casos de registros simplificados ou automáticos, o que não terá qualquer repercussão material sobre o teor do PL, conforme já exposto.

O Projeto, com os ajustes meramente redacionais ora propostos, está apto a estabelecer um marco legal moderno e atento às necessidades do setor agropecuário. A matéria foi amplamente discutida em ambas as Casas do Congresso Nacional e contou com os aperfeiçoamentos necessários à construção de um texto equilibrado, que contempla os produtores rurais, a

indústria de bioinsumos e, principalmente, a sociedade brasileira como um todo.

III – VOTO

Diante do exposto, somos pela **aprovação** do PL nº 658, de 2021, com as seguintes emendas de redação:

EMENDA Nº 1 – PLEN (ao Projeto de Lei nº 658, de 2021)

Dê-se a seguinte redação ao § 2º do art. 25 do Projeto de Lei nº 658, de 2021:

“Art. 25.

.....

§ 2º O sujeito passivo é a pessoa física ou jurídica solicitante do registro e a base de cálculo e alíquotas são as definidas no Anexo.”

EMENDA Nº 2 – PLEN (ao Projeto de Lei nº 658, de 2021)

Dê-se a seguinte redação ao parágrafo único do art. 26 do Projeto de Lei nº 658, de 2021:

“Art. 26.

Parágrafo único. Serão isentos de cobrança da TREPDA os casos de registros simplificados ou automáticos.”

Sala das Sessões,

Senador **RODRIGO PACHECO**,
Presidente

Senador **JAQUES WAGNER**,
Relator