

PARECER Nº , DE 2023

Da COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE, sobre o Projeto de Lei nº 1.459, de 2022 (Substitutivo da Câmara dos Deputados ao Projeto de Lei do Senado nº 526, de 1999), que *dispõe sobre a pesquisa, a experimentação, a produção, a embalagem e a rotulagem, o transporte, o armazenamento, a comercialização, a utilização, a importação, a exportação, o destino final dos resíduos e das embalagens, o registro, a classificação, o controle, a inspeção e a fiscalização de pesticidas, de produtos de controle ambiental e afins; altera a Lei Delegada nº 8, de 11 de outubro de 1962; revoga as Leis nºs 7.802, de 11 de julho de 1989, e 9.974, de 6 de junho de 2000, partes de anexos das Leis nºs 6.938, de 31 de agosto de 1981, e 9.782, de 26 de janeiro de 1999, e dispositivo da Lei nº 12.873, de 24 de outubro de 2013; e dá outras providências.*

Relator: Senador **FABIANO CONTARATO**

I – RELATÓRIO

Encontra-se sob apreciação da Comissão de Meio Ambiente (CMA) do Senado Federal o Projeto de Lei (PL) nº 1.459, de 2022 (Substitutivo da Câmara dos Deputados ao Projeto de Lei do Senado – PLS nº 526, de 1999), de autoria do Senador BLAIRO MAGGI, ementado em epígrafe.

O Projeto de Lei em análise propõe medidas para modificar o sistema de registro de agrotóxicos, seus componentes e afins no Brasil. Aprovada pela Câmara dos Deputados (CD) em 9 de fevereiro de 2022 como subemenda substitutiva, a proposição retorna para análise na forma do autógrafo encaminhado ao Senado Federal (SF), com 67 artigos.

O PL nº 1.459, de 2022, está estruturado em 16 Capítulos, da seguinte forma: Capítulo I – Disposições Preliminares (arts. 1º a 3º); Capítulo II – Dos Órgãos Registrantes (art. 4º); Capítulo III – Das Competências (arts. 5º a 11); Capítulo IV – Dos Procedimentos de Registro (arts. 12 a 25); Capítulo V – Das Alterações, da Reanálise e da Análise dos Riscos de Pesticidas e de Produtos de Controle Ambiental (arts. 26 a 33); Capítulo VI – Da Repressão às Infrações Contra a Ordem Econômica (arts. 34 e 35); Capítulo VII – Do Controle de Qualidade (arts. 36 a 38); Capítulo VIII – Da Comercialização, das Embalagens, dos Rótulos e Das Bulas (arts. 39 a 45); Capítulo IX – Do Armazenamento e do Transporte (arts. 46 e 47); Capítulo X – Da Inspeção e da Fiscalização (art. 48); Capítulo XI – Da Responsabilidade Civil e Administrativa (art. 49 a 55); Capítulo XII – Dos Crimes e das Penas (arts. 56 e 57); Capítulo XIII – Do Sistema Unificado de Informação, Petição e Avaliação Eletrônica (art. 58); Capítulo XIV – Da Criação da Taxa de Avaliação e de Registro (art. 59); Capítulo XV – Da Destinação dos Valores Arrecadados com a Taxa de Avaliação e de Registro (arts. 60 a 62); Capítulo XVI – Disposições Finais e Transitórias – arts. 63 a 67).

Importante destacar que o PL nº 1.459, de 2022, tramitou, na Câmara dos Deputados, como PL nº 6.299, de 2002, conjuntamente com outras 46 proposições, apensadas em fases diversas do debate, que tratavam do mesmo assunto.

A redação do PL nº 6.299, de 2002, aprovada pela Câmara dos Deputados apresenta mudanças importantes em relação ao PLS nº 526, de 1999, cuja aprovação no Senado Federal, em fevereiro de 2002, tinha por objeto alterar a Lei nº 7.802, de 11 de julho de 1989, em dois dispositivos: art. 3º, para incluir um § 7º a fim de disciplinar o registro prévio como sendo o do princípio ativo; e art. 9º, para incluir entre as responsabilidades da União legislar sobre a destruição das embalagens de agrotóxicos.

Diferentemente do projeto original, o substitutivo aprovado na Câmara, após quase duas décadas de tramitação, revoga a Lei nº 7.802, de 1989, e visa instituir um novo marco regulatório sobre o tema.

Remetida ao Senado Federal em fevereiro de 2022, e autuada como PL nº 1.459, de 2022, em 1º de junho de 2022, a matéria foi inicialmente distribuída à Comissão de Agricultura e Reforma Agrária (CRA), onde recebeu, em 19/12/2022, parecer pela sua aprovação, pela rejeição da emenda que veicula o atual inciso III do § 22 do art. 3º do PL nº 1.459, de 2022, renumerando-se os demais incisos, pela prejudicialidade das Emendas nºs 1 e 2

e pela aprovação em globo das demais emendas que compõem o substitutivo, com ajustes de texto apresentados. Posteriormente, a matéria foi encaminhada ao Plenário.

Em 08/05/2023, com fundamento no art. 48, inciso X, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), e em atendimento ao Requerimento nº 152, de 2023, de autoria da Senadora ELIZANE GAMA, o PL foi encaminhado para a apreciação da CMA.

II – ANÁLISE

Compete à CMA opinar sobre assuntos pertinentes à defesa do meio ambiente, especialmente conservação da natureza e defesa do solo, dos recursos naturais e genéticos; conservação e gerenciamento do uso do solo, no tocante ao meio ambiente e ao desenvolvimento sustentável; e fiscalização dos insumos agrícolas e pecuários, no tocante ao meio ambiente e ao desenvolvimento sustentável, nos termos dos incisos I, IV e V, do art. 102-F do RISF.

Por ser a última comissão de instrução da matéria, cabe-nos, além do mérito, analisar os aspectos de constitucionalidade, de juridicidade, de regimentalidade e de técnica legislativa do PL nº 1.459, de 2022.

Inicialmente, registramos que o texto do Substitutivo da Câmara dos Deputados é, de forma geral, constitucional, tanto sob o aspecto material, quanto o formal, dispondo sobre tema de competência legislativa da União concorrente com os Estados e o Distrito Federal, nos termos dos incisos V e VI do art. 24 da Constituição Federal (CF), cabendo ao Congresso Nacional dispor sobre a matéria nos termos do art. 48 da CF. Há, contudo, ressalvas a dispositivos específicos que serão apontadas no decorrer da presente análise.

No que tange ao mérito, compartilhamos do entendimento apresentado no parecer aprovado pela CRA, no sentido de que o projeto atende a uma necessidade de atualização normativa diante do desenvolvimento técnico e científico do mundo atual. O regramento atual, dado pela Lei nº 7.802, de 1989, tem mais de trinta anos e, nesse período, a economia, o setor agropecuário e a ciência evoluíram de forma significativa pela incorporação de novos conhecimentos, tecnologias, processos e instrumentos.

É natural, portanto, e recomendável que a legislação que rege a produção, a comercialização e o uso de insumos agrícolas, seja revisada para que possa levar em consideração as transformações ocorridas nos setores que busca regulamentar e para que possa incorporar melhorias recomendadas pela experiência de mais de três décadas na aplicação da norma atual.

É importante, contudo, a avaliação criteriosa dos dispositivos veiculados pelo substitutivo aprovado pela Câmara dos Deputados para que se evitem retrocessos em pontos específicos do projeto. Diante disso, analisaremos a seguir, ponto a ponto, os temas que demandam atenção.

Inicialmente, entendemos necessária a supressão do inciso LIII do art. 2º, que define o conceito de “risco inaceitável”. Esse conceito não tem definição clara, o que levaria, a nosso ver, a um aumento do risco de judicialização e de insegurança jurídica quanto à delimitação desse termo. A supressão do dispositivo, conforme proposto, por outro lado, não prejudica a implementação da futura norma, uma vez que a própria complementação do § 3º do art. 4º já especifica que será proibido o registro de agrotóxicos ou produtos de controle ambiental quando permanecerem inseguros, mesmo com a implementação das medidas de gestão de risco. Além disso, sugerimos o acréscimo da expressão “observado o disposto no § 1º do art. 4º” ao § 3º do art. 4º. Trata-se de mero ajuste redacional que ressalta a necessidade de se observar o GHS (sigla em inglês para *Globally Harmonized System of Classification and Labelling of Chemicals*), o Acordo sobre a Aplicação de Medidas Sanitárias e Fitossanitárias (SPS) e o *Codex Alimentarius*, normas que buscam garantir a segurança sanitária desses produtos.

Na alínea ‘c’ do inciso VI do art. 2º, que trata da definição de gestão dos riscos, sugerimos a supressão do termo “políticos”, por entendermos inadequado considerar fatores políticos na gestão de riscos, que deve se basear em critérios essencialmente técnicos.

Ainda sobre o tema análise de risco, há contradição entre o § 15 do art. 3º e § 4º do art. 4º do substitutivo. A redação do § 4º do art. 4º exigiria a análise de riscos para uma gama maior de produtos (inclusive genéricos – embora não trate das modificações no registro), enquanto a redação do § 15 do art. 3º seria mais restrita. Sugere-se, dessa forma, a supressão do § 4º do art. 4º para que se possa sanar essa contradição.

Entendemos ser necessária, também, a supressão dos §§ 22 a 24 do art. 3º, que tratam de produtos fitossanitários. Esses produtos são destinados

à agricultura orgânica. Por não se tratar de agrotóxicos, não deveriam ser tratados neste PL. Ademais os produtos fitossanitários têm sua regulamentação em discussão no âmbito do PL dos Bioinsumos (PL nº 3.668, de 2021, que *dispõe sobre a produção, a importação, o registro, a comercialização, o uso, a inspeção e fiscalização, a pesquisa e experimentação e os incentivos à produção e uso de bioinsumos para a agricultura e a silvicultura e dá outras providências*), sendo que, nos termos do PL, os órgãos federais responsáveis pelos setores de saúde e meio ambiente poderão dispensar as análises de bioinsumos sem ação de controle fitossanitário, para fins de registro, de acordo com o tipo de produto e seu nível de risco, conforme disposto em regulamento.

No que tange à definição das competências dos órgãos envolvidos no processo de análise e registro de agrotóxicos e de produtos de controle ambiental, entendemos necessários diversos ajustes para sanar imprecisões e delimitar adequadamente o papel desses órgãos, bem como para preservar as competências da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) e do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA). Nesse aspecto, adotamos entendimento semelhante ao do Parecer aprovado na CRA. No inciso VIII do art. 5º, no inciso IV do art. 6º, no inciso III do art. 7º e no inciso III do art. 8º, sugerimos a supressão da expressão “quando couber”, por acrescentar elemento de imprecisão na redação dos dispositivos, o que poderia gerar posteriores discussões sobre a necessidade de se homologar, ou mesmo considerar, peças técnicas dos órgãos envolvidos no processo de registro.

Para preservação das competências da Anvisa, entendemos também ser cabível a supressão da expressão “cabendo ao órgão registrante a divulgação dos resultados do monitoramento” ao final do inciso IX do art. 5º. A manutenção desse trecho resultaria em interferência indevida na Anvisa, que já conduz programa para análise e divulgação periódica de resultados de monitoramento de resíduos de agrotóxicos em alimentos.

Sugerimos a replicação da expressão “facultada a solicitação de complementação de informações”, que consta no inciso IV do art. 6º, também nos incisos III do art. 7º e III do art. 8º. Nosso entendimento é de que a expressão não altera mérito, uma vez que a faculdade de solicitar complementação de informações é inerente à atribuição de analisar e homologar a análise de risco, mas o ajuste contribui para maior clareza do texto ao tornar expressa essa possibilidade.

Devem ser suprimidos os incisos V e VII do *caput* do art. 27, que trata da responsabilidade de o registrante avaliar as alterações de registro que impliquem o estabelecimento de doses superiores às registradas e o aumento da frequência de aplicação, inclusão de cultura, alteração de modalidade de emprego, redução de intervalo de segurança, inclusão de alvos biológicos e redução de doses. A manutenção desses dispositivos fragilizaria demasiadamente o controle sobre alterações de registros com potencial para aumentar o risco da aplicação dos produtos objeto desses registros.

Propomos ajuste redacional para o título do Capítulo II para que conste a expressão “DO REGISTRO” em vez de “DOS ÓRGÃOS REGISTRANTES”.

Outro ponto polêmico do projeto, e que deve ser retirado, é a criação da figura da anuência tácita, que abre a possibilidade para a efetiva concessão de registro e comercialização no país de moléculas que sequer foram avaliadas pelos órgãos brasileiros competentes. Para tanto, devem ser suprimidos os §§ 6º a 10 do art. 3º, o § 4º do art. 12 e o § 3º do art. 26.

Sugere-se, também, a supressão do § 1º do art. 17 que trata da isenção da apresentação de estudos agronômicos, toxicológicos e ambientais na produção de agrotóxicos e de produtos de controle ambiental para fins exclusivos de exportação. O *caput* do art. 17 já isenta esses produtos de registro, sendo que o § 1º se torna desnecessário e pode, além disso, ser interpretado de modo a restringir a atuação dos órgãos responsáveis pelo licenciamento ambiental desses estabelecimentos.

No que concerne à reanálise de riscos, sugerimos a supressão dos seguintes dispositivos: art. 28, *caput* e parágrafos; § 2º do art. 29; § 2º do art. 30; inciso VI do art. 5º; e inciso IX do art. 7º. No inciso V do § 5º do art. 4º, deve ser suprimida a expressão “definir os procedimentos e os critérios de reanálise de produtos, bem como autorizar a sua execução” e, no *caput* dos arts. 29 e 30, devem ser suprimidas as expressões “pelo órgão federal responsável pelo setor da agricultura” e “pelo órgão federal responsável pelo setor do meio ambiente”, respectivamente. Esses dispositivos, além de centralizar no órgão registrante a faculdade de decidir sobre o início dos processos de reanálise, torna facultativa a reanálise mesmo nos casos em que organizações internacionais responsáveis pela saúde, pela alimentação ou pelo meio ambiente, das quais o Brasil seja membro integrante ou com as quais seja signatário de acordos e de convênios, alertarem para riscos ou desaconselharem o uso de agrotóxicos, de produtos de controle ambiental e afins. Hoje, nessa

hipótese, o início do processo de reanálise é obrigatório e, após as supressões sugeridas, continuará a ser obrigatório com a aprovação do PL, nos termos do § 14 do art. 3º do substitutivo em análise, e os ajustes aqui propostos alinham-se com essa regra.

No inciso X do art. 7º, sugerimos a supressão da expressão “de acordo com os alvos biológicos de maior importância econômica”. Trecho idêntico teve sua retirada aprovada, mediante ajuste de texto da CRA, das competências do órgão federal responsável pelo setor da agricultura. Para manter a isonomia de tratamento, ele também deveria ser retirado das competências do órgão federal responsável pelo setor do meio ambiente.

No que tange a embalagens, devem ser suprimidos os §§ 2º e 9º do art. 41, que permitem a manipulação e o fracionamento para uso próprio na propriedade agrícola no momento do uso de agrotóxicos, de produtos de controle ambiental e afins e dispensam das exigências da futura lei as embalagens que acondicionam sementes tratadas com pesticidas. Sobre o tema, embora se argumente que o fracionamento de agrotóxicos na propriedade rural para uso próprio seja recomendável para viabilizar o aproveitamento total dos produtos e evitar a inadequada deposição de sobras no ambiente, entendemos que a lei não é o instrumento adequado para veicular essa autorização ampla e irrestrita. Com a supressão do dispositivo, o poder executivo poderá regulamentar o tema por meio de normas infralegais, dispondo, inclusive, sobre eventuais particularidades que exijam tratamento diferenciado.

No inciso IV do art. 50, sugerimos a supressão da expressão “por dolo”. O dispositivo estabelece tratamento não isonômico ao registrante ao exigir o dolo para que responda por omissão ou erro nas informações fornecidas. Todos os demais agentes abrangidos pela futura lei responderão por culpa, inclusive, não se justificando essa exceção para o registrante.

Sugerimos, também, a supressão dos incisos do § 2º do art. 59 e ajuste de sua redação para que se remeta a definição dos valores da taxa a que se refere o *caput* do artigo ao regulamento a ser editado pelo Poder Executivo. O § 2º do art. 59, na sua redação atual, pode vir a gerar impacto orçamentário-financeiro por renúncia de receita. O referido parágrafo prevê a unificação das diferentes taxas existentes atualmente em uma nova Taxa de Avaliação e de Registro. Esta nova taxa tem valores mais altos que as taxas atuais, mas o Ibama também tem uma taxa anual de manutenção de registro, que não está prevista no substitutivo. Não há, por enquanto, estimativa das receitas geradas pela nova taxa única, e nem comparação com as receitas geradas pelas taxas atualmente

existentes, de maneira a evidenciar se ocorreria ou não impacto orçamentário-financeiro. Para evitar uma situação de infringimento à Lei de Responsabilidade Fiscal, sugerimos as referidas alterações.

Os §§ 1º e 3º do art. 62 tratam de temas orçamentários que devem ser tratados no âmbito da legislação orçamentária, motivo pelo qual sugerimos sua supressão.

Propõe-se a supressão, por inconstitucionalidade formal, do art. 64 do substitutivo, que altera a Lei Delegada nº 8, de 11 de outubro de 1962, para, entre outros objetivos, alterar a composição do conselho que administra o Fundo Federal Agropecuário (FFAP). A matéria, ao revisar a estrutura administrativa do conselho que administra o Fundo, trata de tema reservado à competência privativa do Presidente da República nos termos da alínea ‘a’ do inciso VI do *caput* do art. 84, da CF.

Propomos, ainda, a supressão do inciso IV do art. 66, que revoga o § 4º do art. 53 da Lei nº 12.873, de 24 de outubro de 2013, que trata da emergência fitossanitária ou zoossanitária. Este parágrafo proíbe anuência à importação e autorização emergencial, no contexto de emergências fitossanitárias, a produtos que apresentem risco inaceitável ou muito elevado, como é o caso de produtos teratogênicos, ou que não tenham antídoto ou tratamento eficaz no Brasil, entre outros. Trata-se de dispositivo que tem por finalidade assegurar a não aplicação, mesmo que em situação emergenciais, de produtos que apresentem características inaceitáveis diante da legislação brasileira e que, por esse motivo, deve ser mantido na Lei nº 12.873, de 2013.

Por fim, registramos que as demais emendas e ajustes de texto aprovados na CRA foram acatados em nosso voto e, também, que propomos a substituição em todo o texto do termo “pesticida” por “agrotóxico”. Muito embora haja um apelo pelo setor do agronegócio quanto à inadequação desse vocábulo, em razão do tom pejorativo que pode ser associado ao agronegócio nacional injustamente, entendemos que o termo “agrotóxico” deve ser mantido no novo marco legal, até mesmo por obediência ao texto constitucional, que o utiliza para nomear esses produtos no § 4º do art. 220 da Constituição Federal. Além disso, nos parece que a manutenção do termo agrotóxico pode contribuir para dar mais clareza às embalagens quanto à toxicidade desses produtos, o que pode colaborar para alertar as pessoas e evitar casos de intoxicação aguda causados por negligência quanto aos riscos envolvidos no manejo desses produtos.

III – VOTO

Diante do exposto, somos pela **rejeição** das emendas que veiculam o inciso LIII do art. 2º; os §§ 6º a 10 e 22 a 24 do art. 3º; o § 4º do art. 4º; o inciso VI do art. 5º; o inciso IX do art. 7º; o § 4º do art. 12; o § 1º do art. 17; o § 3º do art. 26; os incisos V e VII do art. 27; o art. 28, *caput* e parágrafos; o § 2º do art. 29; o § 2º do art. 30; os §§ 2º e 9º do art. 41; os incisos do § 2º do art. 59; os §§ 1º e 3º do art. 62; o art. 64; e o inciso IV do art. 66; renumerando-se os demais dispositivos, e pela **aprovação** em globo das demais emendas que compõem o Projeto de Lei nº 1.459, de 2022, (Substitutivo da Câmara dos Deputados ao Projeto de Lei do Senado nº 526, de 1999), com os seguintes ajustes de texto, sem alteração do mérito, conforme fundamentado na análise:

Na alínea ‘c’ do inciso VI do art. 2º, suprima-se o termo “políticos”.

No título do Capítulo II, substitua-se a expressão “DOS ÓRGÃOS REGISTRANTES” pela expressão “DO REGISTRO”.

No § 3º do art. 4º, suprima-se a expressão “, nas condições recomendadas de uso,” com fim de aprimorar o dispositivo, sem qualquer alteração de mérito.

Inclua-se, entre vírgulas, no § 3º do art. 4º, a expressão “observado o disposto no § 1º do art. 4º” após a palavra “inaceitável”.

No inciso V do § 5º do art. 4º, suprima-se a expressão “definir os procedimentos e os critérios de reanálise de produtos, bem como autorizar a sua execução”.

No inciso VII do *caput* do art. 5º, suprima-se, para promoção de maior clareza, sem alteração de mérito, a expressão “de acordo com os alvos biológicos de maior importância econômica”.

Suprima-se a expressão “quando couber” no inciso VIII do art. 5º, no inciso IV do art. 6º, no inciso III do art. 7º e no inciso III do art. 8º.

No inciso IX do art. 5º, suprima-se a expressão “cabendo ao órgão registrante a divulgação dos resultados do monitoramento”.

Acrescente-se ao final dos incisos III do art. 7º e III do art. 8º a expressão “facultada a solicitação de complementação de informações”.

No inciso X do art. 7º, suprima-se a expressão “de acordo com os alvos biológicos de maior importância econômica”.

No *caput* e no parágrafo único do art. 9º, suprima-se a expressão “, desde que cientificamente fundamentados,” para deixar clara a preservação das competências constitucionais dos Estados e Municípios.

No *caput* dos arts. 29 e 30, suprimam-se, respectivamente as seguintes expressões: “pelo órgão federal responsável pelo setor da agricultura” e “pelo órgão federal responsável pelo setor do meio ambiente”.

Suprima-se, no inciso IV do art. 50, a expressão “, por dolo,”.

Promova-se o ajuste de texto para que seja dada a seguinte redação ao § 2º do art. 59: “A taxa a que se refere o *caput* deste artigo será objeto de regulamentação pelo Poder Executivo.”

Substitua-se em todo o texto do substitutivo os termos “pesticida” ou “pesticidas” por “agrotóxico” ou “agrotóxicos”, respectivamente.

Substitua-se, no Projeto de Lei nº 1.459, de 2022 (Substitutivo da Câmara dos Deputados ao Projeto de Lei do Senado nº 526, de 1999), onde couber, a expressão “Engenheiros Agrônomos ou florestais, conselhos da categoria profissional da engenharia agrônômica ou florestal” por “profissionais legalmente habilitados e conselhos de categorias profissionais legalmente habilitadas”.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator