

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI Nº 658, DE 2021

Dispõe sobre a classificação, tratamento e produção de bioinsumos por meio do manejo biológico *on farm*; ratifica o Programa Nacional de Bioinsumos e dá outras providências.

Autor: Deputado ZÉ VITOR

Relator: Deputado DIEGO GARCIA

I - RELATÓRIO

O projeto de lei epigrafado, de autoria do Deputado Zé Vítor, tem por objetivo disciplinar a produção de bioinsumos por produtores rurais em suas propriedades (*on farm*) para uso próprio.

Além de fixar diversos conceitos, a proposição define bioinsumo como sendo um produto, processo ou tecnologia de origem vegetal, animal ou microbiana, destinado ao uso na produção, no armazenamento e no beneficiamento de produtos agropecuários, nos sistemas de produção aquáticos ou de florestas plantadas, que envolvam “agentes microbiológicos de controle – AMC”, com o propósito de interferir positivamente no crescimento, no desenvolvimento e no mecanismo de defesa de animais, de plantas, de microrganismos e de substâncias derivadas, além de agir no controle de populações ou de atividades biológicas de um outro organismo considerado nocivo.

AMC, por sua vez, é um microrganismo vivo que se destina a prevenir, destruir, repelir ou mitigar pragas ou a ser utilizado como regulador,



bioestimulante, desfolhante, dessecante de plantas ou com atuação favorável ou crescimento da planta.

O projeto fixa os fundamentos para a produção e uso dos bioinsumos, as regras para o manejo biológico *on farm*, comercialização, avaliação e classificação do risco biológico, além de prever as infrações e sanções aplicáveis na hipótese de transgressão das regras estabelecidas.

Sustenta o autor que é necessário assegurar, por meio de lei formal, uma base jurídica que permita ao produtor rural produzir bioinsumos em suas propriedades sem embaraços desnecessários de natureza regulatória, tendo em vista que a atividade é de baixo risco e vem sendo realizada há certo tempo no meio rural.

Afirma, ainda, que uma base jurídica sólida favorecerá a pesquisa e o desenvolvimento tecnológico, a produção de equipamentos e atrairá investimentos para o setor.

A matéria foi distribuída às Comissões de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CMADS); Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural (CAPADR); Finanças e Tributação (CFT) (RICD; art. 54); e Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) (RICD; art. 54).

A Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CMADS) se manifestou pela aprovação do projeto, com substitutivo, e pela rejeição das treze emendas ao substitutivo apresentadas naquele colegiado.

A Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural (CAPADR) também concluiu pela aprovação do projeto, na forma de substitutivo, com complementação de voto.

A Comissão de Finanças e Tributação (CFT) concluiu pela não implicação da matéria em aumento ou diminuição da receita ou da despesa públicas, não cabendo pronunciamento quanto à adequação financeira e orçamentária do PL nº 658, de 2021, das emendas apresentadas ao substitutivo da Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CMADS), do próprio substitutivo adotado pela CMADS, das onze apresentadas ao projeto na Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento



e Desenvolvimento Rural (CAPADR), das cinco emendas apresentadas ao substitutivo da CAPADR, e do próprio Substitutivo adotado pela CAPADR.

O projeto tramita em regime ordinário (RICD; art. Art. 151, III) e está sujeita à apreciação conclusiva pelas comissões (RICD; art. 24, II). Encerrado o prazo de cinco sessões, não foram apresentadas emendas neste colegiado.

Cabe a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) pronunciar-se quanto aos aspectos de constitucionalidade, juridicidade e de técnica legislativa do PL nº 658, de 2021, e de suas as proposições acessórias, nos termos do art. 32, inciso IV, alínea 'a' do Regimento Interno.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

O projeto de lei nº 658, de 2021, vem ao exame desta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) para análise dos aspectos constitucional, jurídico e de técnica legislativa (RICD, art. 32, IV, 'a')

O exame da constitucionalidade formal de um projeto de lei envolve os aspectos relacionados à competência legislativa, à legitimidade da iniciativa parlamentar e à espécie normativa empregada.

O objeto central do projeto está relacionado aos incisos VI e VIII do art. 23 da Constituição Federal (CF/88), que determinam ser da competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios a proteção do meio ambiente e o fomento da produção agrícola.

No tocante à competência legislativa, a proposição se enquadra no inciso V do art. 24, também da CF/88, que diz caber à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre produção e consumo.

A iniciativa parlamentar é legítima (CF/88; art. 61, *caput*), haja vista não incidir, na espécie, reserva de iniciativa. Por fim, revela-se idônea a



veiculação da matéria por meio de lei ordinária, pois não há exigência constitucional de lei complementar para disciplinar o assunto.

Restam atendidos, pois, os pressupostos formais de constitucionalidade.

No tocante à constitucionalidade material, faz-se necessário um detido exame do conteúdo das proposições.

Em primeiro lugar, convém tratar da questão federativa e da supremacia da lei federal, no modelo de federalismo de cooperação consagrado pela Constituição da República.

Nas hipóteses de condomínio legislativo (CF/88; art. 24, §§ 1º e 4º), a lei federal – que deve se limitar a estabelecer normas gerais – não poderá ser contrariada por lei estadual fundada na mesma competência. A lei municipal, por sua vez, não poderá contrariar a lei federal ou estadual. Não obstante, esses entes subnacionais não estarão impedidos de exercer suas competências legislativas, em caráter suplementar. Em outras palavras, de acordo com a Constituição Federal, não deve haver conflito ou rompimento do direito federal com o direito estadual.

Aliás, o Supremo Tribunal Federal, quando do julgamento da ADPF nº 109-SP, oportunidade em que confirmou a competência dos municípios para suplementar a legislação federal e estadual, em se tratando de legislação sobre produção, consumo, proteção do meio ambiente e proteção e defesa da saúde, decidiu¹:

*2. Trata-se de competência concorrente atribuída à União, aos Estados e Distrito Federal para **legislar sobre produção, consumo, proteção do meio ambiente** e proteção e defesa da saúde, tendo os Municípios competência para suplementar a legislação federal e estadual no que couber.*

*3. Espaço constitucional deferido ao sentido do **federalismo cooperativo** inaugurado pela Constituição Federal de 1988. **É possível que Estados-membros, Distrito Federal e Municípios, no exercício da competência que lhes são próprias, legislem com o fito de expungirem vácuos normativos para atender a interesses que lhe são***

1

<https://portal.stf.jus.br/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADPF&documento=&s1=109&numProcesso=109>



peculiares, haja vista que à União cabe editar apenas normas gerais na espécie.

Embora a Constituição Federal não tenha conceituado “normas gerais”, tal conceituação assume central relevância para a delimitação da competência concorrente entre os entes federados. Alguns doutrinadores de escol investiram nessa tarefa, como Tércio Sampaio FERRAZ²:

O federalismo cooperativo vê na necessidade de uniformização de certos interesses um ponto básico da colaboração. Assim, toda matéria que extravase o interesse circunscrito de uma unidade (estadual, em face da União; municipal, em face do Estado) ou porque é comum (todos têm o mesmo interesse) ou porque envolve tipologias, conceituações que, se particularizadas num âmbito autônomo, engendrariam conflitos ou dificuldades no intercâmbio nacional, constitui matéria de norma geral.

Em síntese, caso um estado-membro edite lei que contrarie regras - normas gerais - legitimamente estabelecidas pela União estará ofendendo diretamente o texto constitucional.

Nesse contexto, parece-nos adequada a disposição contida no § 1º do art. 1º do PL 658, de 2021, em seu texto original:

Art. 1º (...)

§ 1º As normas gerais contidas nesta Lei são de interesse nacional e devem ser observadas pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios.

Seguem outras considerações sobre o texto do PL nº 658, de 2021, também em sua forma original:

- I) O texto traz, em diversos dispositivos, determinações diretas ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) e à Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), quando deveria se referir genericamente aos órgãos do Poder Executivo responsáveis pela matéria a que se refere o dispositivo;

² FERRAZ, Tércio Sampaio. Normas Gerais e Competência Concorrente – Uma Exegese do art. 24 da Constituição Federal. Revista Trimestral de Direito Público, nº 7. São Paulo: Malheiros, 1994, p. 19.



- II) Estabelece (art. 24, parágrafo único) multa em UFIR (Unidade Fiscal de Referência) e não em valores fixados na moeda corrente nacional;
- III) Faz referências a decretos presidenciais infralegais (arts. 4º e 5º), o que configura uma técnica legislativa inadequada, uma vez que não cabe à lei aprovada pelo Congresso Nacional vincular-se a atos normativos de competência privativa do Chefe do Poder Executivo.
- IV) Reproduz critérios para definição do que constitui “agricultura familiar” (art. 2º, XXVIII), os quais já são estabelecidos na Lei nº 11.326/2011.

Quanto ao substitutivo da Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CMADS), temos as seguintes observações:

- I. Foram mantidas as determinações diretas ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) e à Agência de vigilância Sanitária (ANVISA), em violação ao princípio da Separação de Poderes.
- II. Foi criado um Grupo de Trabalho permanente, sob coordenação do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), para avaliação técnica de solicitação de registro de bioinsumo composto de dois servidores desse Ministério, dois servidores do Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Renováveis (IBAMA) e dois servidores da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), também em violação ao princípio da Separação de Poderes;
- III. Foi corrigida a previsão de multa administrativa em UFIR na redação original. O substitutivo passou a fixá-la em reais (art. 20, I);
- IV. Há equívocos de técnica legislativa, como o emprego da expressão “parágrafo anterior” em vez de referenciar expressamente o parágrafo (art. 4º, § 2º);



V. Erro de remissão (art. 20 ao referir ao art. 18, II).

O substitutivo da Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural (CAPADR) corrigiu diversas inconstitucionalidades identificadas tanto no texto original do PL nº 658, de 2021, quanto no substitutivo da Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CMADS). Sobre essa proposição temos as seguintes considerações:

- I. Foram suprimidas as competências diretamente atribuídas a órgãos do Poder Executivo (MAPA e ANVISA);
- II. Foram suprimidas as referências a decretos presidenciais;
- III. Foi suprimida a previsão de criação de um grupo de trabalho com servidores de órgãos específicos do Poder Executivo. O texto passou a prever uma comissão técnica permanente para avaliação do processo de registro de bioinsumos, composta por servidores de órgãos federais das áreas de agricultura, meio ambiente e saúde.
- IV. Equacionou de forma adequada a questão do controle, registro, inspeção e a fiscalização dos produtos de que trata a lei, passando a contemplar os objetivos da defesa agropecuária definidos no art. 27-A da Lei nº 8.171, de 1991, que, alterada pela [Lei 9.712/1998](#), instituiu o Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária (SUASA).

Como visto, o substitutivo da CAPADR fez reparos importantes que acabaram por tornar desnecessária a apresentação, por este colegiado, de emendas saneadoras de inconstitucionalidade e injuridicidade. Afora essas questões, plenamente resolvidas no substitutivo da CAPADR, não vislumbramos quaisquer outras violações a princípios ou regras de estatura constitucional.



Resta, contudo, uma questão relevante a ser equacionada, sob pena de eivar de injuricidade essa parte do texto. Referimo-nos a uma aparente antinomia entre o inciso I do § 1º do art. 4º e o § 6º do art. 9º do substitutivo. Tal antinomia decorre do fato de o primeiro dispositivo dispensar o registro dos bioinsumos quando produzidos exclusivamente para uso próprio, enquanto o segundo dispositivo exige um registro simplificado para a produção realizada em estabelecimento rural, por cooperativas, associações e empresas rurais, também para uso próprio.

Dessa forma, entendemos necessária a apresentação de uma subemenda saneadora de modo a superar a ambiguidade ou a antinomia, preservando o mérito do disposto no substitutivo.

Feitas essas considerações, concluímos que o substitutivo da CAPADR resolve as questões relativas à constitucionalidade contidas no texto original e do substitutivo da CMADS, razão pela qual consideraremos o PL nº 658, de 2021, formal e materialmente constitucional, nos termos do substitutivo da CAPADR.

Quanto às emendas, aquelas apresentadas no âmbito da CMADS, às quais foram todas rejeitadas no mérito, somos pela constitucionalidade e juridicidade de todas. Em relação às apresentadas na CAPADR, somos pela constitucionalidade de todas, salvo a EMC nº 5, apresentada ao projeto, por tratar de competências específicas de órgãos do Poder Executivo.

A proposição, nos termos do substitutivo da CAPADR, é também dotada de juridicidade, haja vista inovar a ordem jurídica e obedecer aos princípios gerais do direito, além de estarem presentes os atributos de generalidade.

Por fim, embora não caiba a esta Comissão se manifestar quanto ao mérito das proposições, não poderia deixar de enaltecer a iniciativa do autor da proposição, bem como os relatores das comissões antecedentes, pois a temática dos bioinsumos, dada sua relevância para o país, estava a reclamar uma disciplina legal. Quando transformado em norma jurídica, o



projeto ora em exame trará segurança jurídica ao setor e favorecerá o avanço da pesquisa e do desenvolvimento tecnológico dos bioinsumos.

Pelas precedentes razões, manifesto meu voto pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do projeto de lei nº 658, de 2021, na forma do substitutivo adotado pela Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural (CAPADR), com a subemenda ora ofertada; pela inconstitucionalidade e injuridicidade do substitutivo da Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CMADS); e pela constitucionalidade e juridicidade de todas as emendas apresentadas na CMADS e de todas as emendas apresentadas na CAPADR, exceto a EMC nº 5, considerada inconstitucional.

Sala da Comissão, em de de 2022.

Deputado DIEGO GARCIA
Relator

2022-8448



COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA**SUBSTITUTIVO DA COMISSÃO DE AGRICULTURA, PECUÁRIA,
ABASTECIMENTO E DESENVOLVIMENTO RURAL AO
PROJETO DE LEI Nº 658, DE 2021**

Dispõe sobre a produção, importação, exportação, comercialização e uso de bioinsumos agrícolas, altera a Lei nº 6.894, de 16 de dezembro de 1980, e dá outras providências.

SUBEMENDA Nº 1

Substitua-se o § 6º do art. 9º do substitutivo da Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural pela seguinte redação:

"Art. 9º

.....

§ 6º Fica autorizada a produção de bioinsumos por Cooperativas, Associações, empresas comunitárias rurais, para uso próprio, mediante registro simplificado, na forma de regulamento."

Sala da Comissão, em de de 2022.

Deputado DIEGO GARCIA
Relator

2022-8448

