

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 epigrafoado, 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 inicialmente 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, inicialmente, à Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) para exame dos aspectos de constitucionalidade, juridicidade e de técnica legislativa (RICD; art. 54). Em 25 de novembro de 2022, foi deferido requerimento pela Presidência da Câmara para revisão do despacho inicial e inclusão do exame de mérito também pela CCJC.

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. 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. Com a revisão do despacho de distribuição, também cabe a este colegiado o exame de mérito das proposições.

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'), bem como do mérito, consoante revisão do primeiro despacho de distribuição pela Presidência da Casa.

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***

1

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



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 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

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.



Vigilância Sanitária (ANVISA), quando deveria se referir genericamente aos órgãos do Poder Executivo responsáveis pela matéria a que se refere o dispositivo;

- 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).

Quanto ao substitutivo da Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural (CAPADR), que corrigiu as 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), 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 resolveram a contento as inconstitucionalidades apontadas. Afora essas questões, não vislumbramos quaisquer outras violações a princípios ou regras de estatura constitucional.



Dessa forma, concluímos que o projeto de lei nº 658, de 2021, é formal e materialmente constitucional, nos termos do substitutivo da CAPADR.

Quanto às emendas, aquelas apresentadas no âmbito da CMADS, as quais foram todas rejeitadas no mérito, somos pela constitucionalidade e juridicidade de todas. Em relação àquelas 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.

Quanto ao mérito, somos plenamente favoráveis, cabendo inclusive 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 abrangente. 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:

- a) pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do projeto de lei nº 658, de 2021, e do substitutivo da Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CMADS), na forma do substitutivo adotado pela Comissão de Agricultura Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural (CAPADR), que saneia as inconstitucionalidades;
- b) no mérito, pela aprovação do projeto de lei nº 658, de 2021, na forma do substitutivo adotado pela Comissão de Agricultura Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural (CAPADR);



- c) pela constitucionalidade e juridicidade e boa técnica legislativa 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

