



CÂMARA DOS DEPUTADOS

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO

N.º 207, DE 2024

(Do Sr. Luiz Nishimori)

Susta o Comunicado IBAMA Nº 9630881, de 31 de março de 2021, e a expressão “registrados” do art. 15 do Ato Nº 71, de 29 de junho de 2022, da Coordenação Geral de Agrotóxicos e Afins, do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, que tratam de restrições ao uso do ingrediente ativo Imidacloprido em produtos agrotóxicos e afins.

DESPACHO:

ÀS COMISSÕES DE
MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL;
AGRICULTURA, PECUÁRIA, ABASTECIMENTO E
DESENVOLVIMENTO RURAL E
CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA (MÉRITO E ART. 54,
RICD)

APRECIÇÃO:

Proposição Sujeita à Apreciação do Plenário

PUBLICAÇÃO INICIAL

Art. 137, caput - RICD



PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº , DE 2024 (Do Sr. Deputado Luiz Nishimori)

Susta o Comunicado IBAMA Nº 9630881, de 31 de março de 2021, e a expressão “registrados” do art. 15 do Ato Nº 71, de 29 de junho de 2022, da Coordenação Geral de Agrotóxicos e Afins, do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, que tratam de restrições ao uso do ingrediente ativo Imidacloprido em produtos agrotóxicos e afins.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Ficam sustados, nos termos do inciso V, do art. 49 da Constituição Federal:

- Comunicado IBAMA Nº 9630881, de 31 de março de 2021, que comunica a finalização da etapa de avaliação do risco dos produtos contendo Imidacloprido para abelhas, no âmbito da instituição; e
- A expressão “registrados” do art. 15 (ou o art. 15 se não puder tirar só uma palavra) do Ato Nº 71, de 29 de junho de 2022, da Coordenação Geral de Agrotóxicos e Afins, do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.

Art. 2º O presente decreto legislativo entra em vigor a partir da data de sua publicação.

JUSTIFICATIVA

O processo de reavaliação ambiental do imidacloprido iniciou devido à preocupação com os potenciais efeitos adversos desse ingrediente ativo às abelhas.





A reavaliação ambiental teve início em 2012, com a publicação do Comunicado nº 139 de 10/07/2012, sendo que, de forma preventiva, o IBAMA proibiu a aplicação aérea desse produto, em diversas culturas.

A partir da publicação desse Comunicado, o IBAMA também suspendeu a realização de todas as avaliações ambientais técnicas que lhe competiam em processos de pleitos de registro ou de alterações pós-registro, arquivando todos os pleitos de análise de registros e pós-registros de produtos à base do “imidacloprido, medida essa que perdurou até a conclusão do procedimento de reavaliação, ou seja, 10 (dez) anos! A suspensão da avaliação de todos os pedidos de registro e pós-registro de produtos à base de “imidacloprido” não estava e não está prevista em nenhuma das normas que tratam sobre o procedimento de reavaliação, sendo um procedimento interno e incomum do IBAMA e que não é aplicado nos procedimentos de reavaliação toxicológica (ANVISA) e de eficácia (MAPA).

Os produtos que já estavam registrados no momento da abertura da reavaliação ambiental continuaram com seus registros válidos e podendo ser comercializados, mas nenhuma nova avaliação ambiental foi emitida pelo IBAMA até a publicação do Parecer Técnico Final SEI nº 6842334.

Até a elaboração do Parecer Técnico Final SEI nº 6842334, existiam somente 37 produtos registrados com o ingrediente ativo imidacloprido, pertencentes a 11 (onze) empresas¹, o que demonstra a existência de uma barreira de acesso ao mercado, já que sem a avaliação ambiental, o MAPA não pode emitir o certificado de registro e, portanto, autorizar a importação, comercialização e uso do produto.

A reavaliação do “imidacloprido” durou aproximadamente 10 (dez) anos, (em clara afronta ao que determina o artigo 9º da IN 17/2009), o que significa dizer que o mercado desse produto ficou restrito durante esse período somente às 11 (onze) empresas que já possuíam registro de produtos à base desse ativo antes do início do processo de reavaliação ou que, ao menos já tinham obtido a avaliação ambiental concluída e aguardavam apenas a avaliação da ANVISA (reserva de mercado).

A partir da publicação do Comunicado nº 139 de 10/07/2012, deu-se início a uma etapa de entrega de estudos e informações, os quais, após análise, apontaram a necessidade de geração de mais estudos, em território brasileiro, para a caracterização do risco do imidacloprido às abelhas nas condições de uso do país.

¹ https://agrofit.agricultura.gov.br/agrofit_cons/principal_agrofit_cons





Após um longo período, foi emitido, então, o Parecer Técnico Final SEI nº 6842334 Imidacloprido (“Parecer Técnico Final”) em 07/02/2020, representando a manifestação técnica final proferida pelo IBAMA, após a etapa de contraditório técnico-científico de todos aqueles que se interessaram pelo tema.

Em linhas gerais, o “Parecer Técnico Final” indicou a viabilidade do uso via foliar, para diversas culturas², ressaltando, porém, que havia necessidade da implementação de zonas de não aplicação para se descartar o risco, aumento de tamanho de gotas, boa comunicação de riscos e do estabelecimento de procedimentos de fiscalização para garantir o cumprimento das técnicas adotadas.

O “Parecer Técnico Final” ressaltou ainda que o gerenciamento do risco e a definição do momento da avaliação da implementação das medidas apresentadas consistiriam em uma etapa posterior, não sendo objeto do Parecer e que dependeriam da manifestação expressa do MAPA e da ANVISA.

Após a publicação do “Parecer Técnico Final”, o IBAMA emitiu, de forma ilegal e não prevista no procedimento da INC02/2006 e N 17/2009, o Comunicado 9630881 (“Comunicado Final”)³, de 31 de março de 2021, de

² alface (foliar), alho (foliar), almeirão (foliar), brócolis (foliar), cebola (foliar), chicória (foliar), couve (foliar), fumo (foliar), palma (foliar), milho (foliar), soja (foliar) e trigo (foliar).

³ “....

Considerando que as etapas previstas na Instrução Normativa Conjunta nº 2, de 27 de setembro de 2006, que institui os procedimentos de reavaliação agrônômica, toxicológica ou ambiental dos agrotóxicos, seus componentes e afins, foram prejudicadas em função da publicação do Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019 e suas alterações, que extinguiu e estabeleceu limitações para colegiados da administração pública federal;

....

COMUNICA a finalização da etapa de avaliação do risco dos produtos contendo Imidacloprido para abelhas, no âmbito desta instituição. Considerando a metodologia adotada pelo Ibama, esta etapa constitui o fundamento técnico-científico para subsidiar a etapa subsequente.

E Considerando que, por se tratar de reavaliação de produtos agrotóxicos de uso no setor de produção, armazenamento e beneficiamento de produtos agrícolas, o órgão registrante é o Ministério de Agricultura, Pecuária e Abastecimento, conforme Decreto nº 4.074/2002, art. 5º, inciso II;

*...ENCAMINHA ao Mapa as conclusões da avaliação conforme Parecer Técnico nº SEI Ibama 6220406, para que exerça as prerrogativas de acordo com o art. 19, Parágrafo Único, do Decreto nº 4.074/2002, com relação aos produtos **JÁ REGISTRADOS**, portanto, em reavaliação, conforme as medidas abaixo:*

- 1. Excluir a previsão de uso dos produtos contendo o ingrediente ativo imidacloprido para as seguintes culturas e seus respectivos modos de aplicação: ...*
- 2. Excluir das recomendações de uso dos produtos contendo o ingrediente ativo Imidacloprido a pulverização aérea (por aeronaves agrícolas) e a pulverização terrestre não dirigida ao solo ou às plantas, ou seja, aplicações em área total, pois a manutenção desse modo de aplicação depende da viabilidade da implantação de zonas de não aplicação (buffer zones) que respeitem as distâncias obtidas na avaliação de risco ambiental e do aumento de tamanho de gotas.*
- 3. Incluir na rotulagem as seguintes medidas para mitigação dos riscos pela emissão de poeira durante a semeadura:*
- 4. Excluir a previsão de uso dos produtos contendo o ingrediente ativo Imidacloprido a possibilidade do uso combinado de imidacloprido em mais de um modo de aplicação no mesmo ciclo de cultivo, quando esses eventos ocorrerem antes da floração da cultura, além de vedar a utilização de imidacloprido nas culturas*





modo que não discutiu a conclusão do procedimento de reavaliação na Comissão de Reavaliação.

O “Comunicado Final” acima, entendendo que não haveria mais a necessidade de manifestação do MAPA e da ANVISA sobre as medidas de gerenciamento de risco, determinou que o MAPA adotasse, de imediato, as medidas contidas no Comunicado para os produtos JÁ REGISTRADOS.

Ao fazer isso, o Comunicado simplesmente desconsidera as próprias recomendações contidas no “Parecer Técnico Final”, que remetiam a necessidade da manifestação do MAPA e da ANVISA, por envolverem temas da sua competência (eficácia agrônômica e resíduos, respectivamente), determinando ao MAPA que aplique, de imediato, as medidas especificadas no Comunicado, para PRODUTOS JÁ REGISTRADOS.

Essa restrição, conforme já citado no “Parecer Técnico Final”, se tratava de uma RECOMENDAÇÃO para posterior deliberação sobre a viabilidade ou não da implementação das zonas de não aplicação e aumento do tamanho de gotas que respeitasse as distâncias obtidas na avaliação de risco, o que deveria ocorrer no âmbito da Comissão da Reavaliação, a teor do que estabelecem os artigos 2º, parágrafo 2º da INC 2/06⁴ e art. 8º da IN 17/2009.

Após o encaminhamento das conclusões do IBAMA sobre a reavaliação ambiental ao MAPA (Encaminhamento do Parecer Técnico 6842334), duas coisas aconteceram de forma simultânea:

1º. O IBAMA retomou a avaliação dos pedidos de registro e de alterações pós registro que estavam em fila, determinando às empresas registrantes que efetuassem a adequação dos seus pleitos de acordo com o COMUNICADO

2º. O IBAMA revisou todas as avaliações ambientais dos produtos já registrados, conforme o COMUNICADO, encaminhando ao MAPA para que adotasse as providências necessárias, de acordo com as determinações do parágrafo único do art. 19 do Decreto 4.074/02.

Ao receber as determinações contidas no Comunicado do IBAMA, o MAPA manifestou seu entendimento sobre cada um dos itens do Comunicado do IBAMA, por meio do Parecer nº 2/2021/CGAA/DSV/SDA/MAPA (“Parecer do

subsequentes ao cultivo aplicado.

5. *Estabelecer que as empresas titulares de registro de agrotóxicos que contenham imidacloprido como ingrediente ativo incluam na rotulagem desses produtos a seguinte frase de advertência:*

...”

⁴ § 2º **As reavaliações serão realizadas por uma comissão constituída** por representantes da Secretaria de Defesa Agropecuária -SDA, da Agência Nacional de Vigilância Sanitária - ANVISA, do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA e, a convite do órgão responsável pelo aspecto a ser reavaliado, representantes do setor privado de agrotóxicos e da comunidade científica.





MAPA⁵) - com conclusões diferentes das apresentadas no COMUNICADO DO IBAMA. A tabela constante neste Parecer apresenta, de forma clara e para cada um dos itens do “Comunicado Final” o posicionamento final do MAPA frente às determinações impostas pelo Comunicado do IBAMA. Algumas medidas foram acolhidas e outras não. Sobre a viabilidade das buffers zones e do tamanho de gotas nas aplicações por pulverização terrestre não dirigida ao solo ou às plantas, ou seja, aplicações em área total (dentro da cultura), o MAPA entendeu que deveriam ser mantidas as autorizações, desde que obedecidas as zonas de não aplicação (buffer zones) apresentadas no Parecer.

Ato contínuo, o MAPA, exercendo a sua competência atribuída pelo artigo 19 do Decreto 4.074/02, publicou o “ATO 71/2022”, estabelecendo conclusões diversas do “Comunicado Final” do IBAMA, conforme o “Parecer MAPA”, inclusive, quanto à aplicação terrestre em área total em diversas culturas⁶, aplicáveis unicamente para produtos já registrados até 31 de março de 2021 (vide item 15 do Ato). Posteriormente, o “ATO 71/2022” foi retificado pelo “ATO 1/2023”, para fins de se excluir a data de 31 de março de 2021, mantendo, contudo, a previsão de aplicação somente para produtos registrados.

Diante disso, as empresas passaram a vivenciar a seguinte situação: para os pleitos de registro ou pós-registro que estavam arquivados no IBAMA, aguardando análise ambiental, o IBAMA determinou que as bulas fossem adequadas ao Comunicado 9630881, de 31 de março de 2021; para os registros já concedidos, o MAPA determinou que as bulas fossem adequadas as determinações do ATO 71/2022.

Ou seja, ao final do procedimento de reavaliação do imidacloprido, foram estabelecidas dois tipos de medidas de gerenciamento do risco diferentes: alguns poucos produtos (aqueles já registrados antes do início do procedimento de reavaliação) mantiveram a recomendação de uso para aplicação em área total em suas bulas, mediante a inclusão das áreas de não aplicação e dos tamanho de gotas médias a grossas (item 15 do ATO 71/2022), ao passo que os produtos que aguardavam há mais de 10 anos arquivados para serem avaliados pelo IBAMA tiveram que adequar os seus pleitos de avaliação ambiental excluindo essa modalidade de uso ou, quando isso não era possível pelo fato do pleito só apresentar culturas com essa modalidade de aplicação, tiveram seus pleitos de avaliação ambiental indeferidos.

⁵ https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/insumos-agropecuarios/insumos-agricolas/agrotoxicos/Parecer2_2021_Imida.pdf

⁶ Uva, trigo, alface, algodão, alho, almeirão e chicória, banana, berinjela, brócolis, cebola, couve, goiaba, mamão, manga, maracujá, melancia, milho, palma forrageira, pepino, pimentão, soja, tomate, fumo.





Com base no histórico acima apresentado é possível verificar as seguintes ilegalidades praticadas no procedimento de reavaliação ambiental do ingrediente ativo imidacloprido:

A - Suspensão da avaliação ambiental dos pleitos de registro e pós registro protocolizados após o Comunicado de início da reavaliação: A suspensão da avaliação de todos os pedidos de registro e pós-registro de produtos à base de “imidacloprido” não estava e não está prevista em nenhuma das normas que tratam sobre o procedimento de reavaliação, sendo um procedimento interno e incomum do IBAMA e que não é aplicado nos procedimentos de reavaliação toxicológica (ANVISA) e de eficácia (MAPA).

B - Duração do Procedimento: A reavaliação do “imidacloprido” durou aproximadamente 10 (dez) anos, em clara afronta ao que determina o artigo 9º da IN 17/2009).

C - Ausência da formação da Comissão de Reavaliação: A reavaliação é um ato jurídico complexo e que exige a participação dos três órgãos. No caso da reavaliação do “imidacloprido” isso não ocorreu, pois o IBAMA entendeu que, com a publicação do Decreto 9.759/2019, a Comissão de Reavaliação foi extinta, não havendo, portanto, necessidade de se ouvir os outros órgãos quanto às medidas de gerenciamento de risco propostas e contidas no Comunicado 9630881. Contudo, mesmo diante da publicação do Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019 (hoje já revogado), a manifestação dos demais órgãos era absolutamente necessária (o próprio “Parecer Técnico Final” e o “Parecer Mapa” indicam isso) e é exigida pela Lei 7.802/89 (artigo 3º), pelo Decreto 4.074/02 (artigo 2º, incisos I e IV) e, também, pela INC 02/2006 (parágrafo 2º do artigo 2º).

Ainda que a Lei 7.802/89 não tenha sido clara na criação de uma “Comissão de Reavaliação”, ela indica a necessidade de participação dos três órgãos nos procedimentos de avaliação e reavaliação.

A aplicação de qualquer uma das medidas previstas no parágrafo único do art. 19 do Decreto 4.074/02 exige que sejam avaliados os impactos regulatórios do que ocorrerá, o que inclui: a existência de produtos substitutos acessíveis (para que não ocorram prejuízos na produção agrícola); a avaliação da melhor forma de destinação dos produtos que estão sendo importados, produzidos e comercializados; a concessão de prazos razoáveis e proporcionais para escoamento desses produtos; a viabilidade do ponto de vista prático da aplicabilidade das medidas determinadas, tudo com o objetivo de evitar prejuízos para a agricultura brasileira.





D - Usurpação da competência do MAPA: O artigo 19, parágrafo único, do Decreto 4.074/02 é claro ao atribuir ao órgão registrante (MAPA) a competência para adotar as medidas necessárias ao atendimento das exigências decorrentes da reavaliação, dentre elas, proibir, suspender ou restringir a produção ou importação.

Sob esses aspectos, temos que o Comunicado 9630881 é ilegal, na medida em que: (i) não possui previsão normativa; (ii) o IBAMA vai além dos limites da sua competência ao determinar (e não recomendar) que o MAPA cumpra com as medidas de gerenciamento de riscos por ele impostas e sem discussão com os outros órgãos federais e (ii) representa um ato unilateral do IBAMA, que está sendo aplicado para todos os pleitos que estavam em avaliação e que estão sendo protocolizados.

E - Da falta de isonomia – aplicação do “comunicado final” pelo IBAMA para pleitos submetidos à avaliação ambiental e aplicação do “ato 71/2022” pelo mapa para os produtos já registrados: A tomada de decisões isoladas (Comunicado 9630881 - IBAMA e Ato 71/2022 - MAPA) e fora da Comissão de Reavaliação, acarretaram a seguinte assimetria no processo regulatório: as medidas de gerenciamento do risco estabelecidas no Ato 71/2022 do MAPA só são aplicáveis para os produtos já registrados, mas não são aplicáveis para os pleitos de registro ou pós-registro em avaliação ambiental, pelo fato do IBAMA não concordar com as determinações estabelecidas no ATO 71/2022, não reconhecendo este ato normativo como sendo o ato conclusivo do procedimento de reavaliação e que deve regular, a partir da sua publicação, todas as avaliações em registros, pleitos de registro e pós registro e, ainda, novos pleitos que serão apresentados pelas empresas, sob pena de se ferir o princípio da isonomia constitucionalmente garantido.

O IBAMA, apesar de reconhecer em seu “Parecer Técnico” a importância da manifestação do MAPA e a competência para a conclusão do processo de reavaliação, se nega a aplicar as conclusões contidas no “Ato 71/2022” para uma parte de seus tutelados (os que estão com o pleito em avaliação), indeferindo as avaliações quando estão em desconformidade com o “Comunicado Final” (por exemplo, quando há recomendação de aplicação terrestre em área total).

Deveria ter ocorrido uma harmonização entre as conclusões do IBAMA e do MAPA sobre o gerenciamento do risco, estabelecendo-se as mesmas medidas restritivas para os pleitos de registro de produtos já aprovados antes do início da reavaliação e para os pleitos de registro de produtos sobrestados ou protocolados no curso da reavaliação e após a sua conclusão.

F - Decisão regulatória que favorece a reserva de mercado e o aumento de preços: A conduta praticada pelo IBAMA não mitiga eventual situação de risco identificada e cria novamente, a bem da verdade, outro instrumento de reserva





de mercado às empresas que já possuíam produtos registrados, que agora passam a ser beneficiadas “ad aeternum” com registros de produtos que possuem mais modalidades de uso, o que é vedado por nosso ordenamento jurídico, pois viola o devido processo legal administrativo, os princípios da legalidade, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, impessoalidade, transparência e segurança jurídica (art. 37, CF; art. 2º, LPAF) e isonomia.

G- Ausência de aplicação das disposições contidas no artigo 49-A e 49-F da lei 9.784/99.^{7 8}: Considerando 1) a relevância da matéria discutida no processo de reavaliação, 2) a existência de posições conflitantes entre o IBAMA e o MAPA dentro do referido processo sobre as medidas de gerenciamento do risco, bem como, 3) o fato de que existem 3 (três) órgãos da administração pública (MAPA, ANVISA e IBAMA) nele envolvidos, é inegável que a mais adequada condução para o caso em questão seria a sua submissão ao instituto da “Decisão Coordenada”, o que o remeteria ao Capítulo XI -A (DA DECISÃO COORDENADA), dentro do qual estão relacionados os artigos 49-A até 49-G, da Lei 9.784/1999.

Com efeito, o legislador impôs a necessidade de realização de reuniões entre os órgãos envolvidos para discussão e tomada de decisões. Além disso, também foi imposto que, em caso de dissenso entre os órgãos participantes, este venha fundamentado e acompanhado de proposta de solução, que, infelizmente não ocorreu no presente caso.

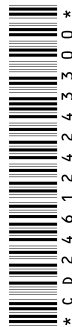
Diante do exposto, e no uso das atribuições que o art. 49, V, da Constituição Federal confere ao Congresso Nacional, para sustar atos do Poder Executivo que exorbitem do poder de regulamentar, ou dos limites da delegação legislativa, vimos propor o presente Projeto de Decreto Legislativo, solicitando o valioso apoio de nossos nobres Pares de ambas as Casas pela a sua aprovação.

Sala das Sessões, de de 2024

Luiz Nishimori

⁷ “Art. 49-A. No âmbito da Administração Pública federal, as decisões administrativas que exijam a participação de 3 (três) ou mais setores, órgãos ou entidades poderão ser tomadas mediante decisão coordenada, sempre que:
I - for justificável pela relevância da matéria; e
II - houver discordância que prejudique a celeridade do processo administrativo decisório.

⁸ Art. 49-F. Eventual dissenso na solução do objeto da decisão coordenada deverá ser manifestado durante as reuniões, de forma fundamentada, **acompanhado das propostas de solução e de alteração necessárias para a resolução da questão.**





CÂMARA DOS DEPUTADOS
Gabinete do Deputado Luiz Nishimori

Deputado Federal (PSD-PR)

Apresentação: 25/04/2024 14:27:11.727 - MESA

PDL n.207/2024



Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD246124243300>
Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Luiz Nishimori



FIM DO DOCUMENTO