

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº 330, DE 2022

Apensado: PDL nº 336/2022

Susta a Instrução Normativa nº 125, de 23 de março de 2021, da Secretaria de Defesa Agropecuária do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, que atualiza os requisitos fitossanitários para a importação de amêndoas fermentadas e secas de cacau produzidas na Costa do Marfim.

Autor: Deputado ZÉ NETO

Relator: Deputado JOSÉ ROCHA

I - RELATÓRIO

Trata-se de Projeto de Decreto Legislativo de autoria do Deputado Zé Neto o qual objetiva sustar, com fundamento no art. 49, inciso V, da Constituição Federal, a Instrução Normativa nº 125, de 23 de março de 2021, da Secretaria de Defesa Agropecuária do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, que atualiza os requisitos fitossanitários para a importação de amêndoas fermentadas e secas de cacau produzidas na Costa do Marfim, eliminando seu tratamento com brometo de metila.

Na justificação, o autor informa que o tratamento das amêndoas de cacau importadas da Costa do Marfim com brometo de metila era realizado para o controle das pragas *Caryedon serratus*, *Trogoderma granarium*, *Mussidia nigrivenella*, *Phytophthora megakarya* e especialmente a *Striga spp*, pragas comuns na África, que podem contaminar as plantações de cacau, além de outras culturas brasileiras. Aduz que não foi ouvido o setor produtor nacional e que a norma trouxe graves riscos fitossanitários para as plantações nacionais, o mercado interno e o bem-estar da população brasileira.



Alega que foram violados, no caso, os arts. 187 e 219 da Constituição Federal de 1988.

A ele, foi apensado o Projeto de Decreto Legislativo nº 306, de 2022, de autoria do Deputado Felipe Rigoni, com o mesmo objetivo. O apensado determina, ainda, o restabelecimento da Instrução Normativa nº 18, de 2020, em sua integralidade (regramento anterior, que exigia o tratamento com brometo de metila).

A matéria foi distribuída às Comissões de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural e de Constituição e Justiça e de Cidadania.

A Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural, em 12 de novembro de 2025, opinou pela aprovação do Projeto de Decreto Legislativo nº 330/2022 (e pela rejeição do PDL nº 336/2022), nos termos do voto do Relator, Deputado Domingos Sávio.

Após a análise pelas Comissões, a proposição será apreciada pelo Plenário e o regime de tramitação é o ordinário, conforme o art. 24, inciso I e art. 151, inciso III, ambos do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD).

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Cumprido que a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, em conformidade com o disposto nas alíneas “a” e “d” do inciso IV do art. 32 do Regimento Interno (RICD), se manifeste sobre a constitucionalidade, a juridicidade, a técnica legislativa e o mérito dos Projetos de Decreto Legislativo nºs 330 e 336, de 2022.

Os PDLs em exame fundamentam-se no art. 49, V, da Constituição, que atribui ao Congresso Nacional competência exclusiva para “sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa”.



Trata-se de exercício de controle político sobre atos infralegais, plenamente inserido no âmbito de competência do Poder Legislativo. Assim, os projetos são constitucionais quanto à iniciativa, que não invadem competência privativa de outros poderes.

A Constituição condiciona o uso do decreto legislativo à demonstração de que o ato administrativo extrapolou os limites da lei (*praeter legem*), contrariou a lei (*contra legem*), ou configurou abuso de poder regulamentar.

Ambos os PDLs se fundamentam em suposto excesso regulamentar da IN 125/2021. O PDL 330/2022 sustenta que a norma teria sido editada sem participação do setor produtivo, em afronta ao art. 187 da Constituição, e que teria trazido risco fitossanitário ao território nacional. O PDL 336/2022 apresenta fundamentação mais extensa, argumentando que a retirada da exigência de tratamento com brometo de metila reduziria proteção fitossanitária garantida pela Lei nº 13.710/2018 e pelos princípios constitucionais do meio ambiente ecologicamente equilibrado, da precaução, da prevenção e do não retrocesso ambiental, indicando possível atuação *contra legem* e abuso do poder regulamentar.

Ambas as justificações se enquadram, portanto, no escopo constitucional do controle político previsto no art. 49, V, não havendo violação formal ou material da Constituição. Ademais, a sustação de atos normativos do Executivo insere-se na lógica do sistema de freios e contrapesos.

O PDL 330/2022, ao apenas sustar a IN 125/2021, não restabelece automaticamente a IN 18/2020, mas permite à Administração Pública editar novo regramento. O PDL 336/2022, ao determinar expressamente o restabelecimento da IN 18/2020, não viola o ordenamento, pois não cria obrigações novas; apenas recompõe o estado normativo anterior, com vistas a evitar insegurança jurídica. Ambos atendem ao requisito de juridicidade.

Por fim, ambas as proposições atendem aos requisitos da Lei Complementar nº 95, de 1998, sendo dotadas de boa técnica legislativa.

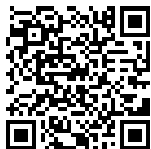


No que toca ao mérito, constata-se que a Instrução Normativa nº 125/2021, reduziu significativamente o nível de proteção fitossanitária até então assegurado pela Instrução Normativa nº 18/2020, ao suprimir a exigência de tratamento com brometo de metila — único procedimento capaz de neutralizar pragas quarentenárias presentes na Costa do Marfim, segundo pareceres técnicos do próprio MAPA citados no PDL 336/2022. Ao flexibilizar requisito sanitário essencial sem apresentação de motivação técnico-científica adequada, a Administração Pública acabou por diminuir o padrão de segurança estabelecido em legislação específica, especialmente a Lei nº 13.710/2018, que orienta a política da cacauicultura e determina ações estatais voltadas à proteção fitossanitária e à sustentabilidade da cadeia produtiva.

A retirada desse mecanismo de proteção, reconhecido por décadas como imprescindível à defesa agropecuária brasileira, configura verdadeiro retrocesso sanitário, em afronta ao art. 225 da Constituição. O Supremo Tribunal Federal tem reiterado que a Administração Pública não pode, por meio de atos infralegais, esvaziar políticas públicas instituídas em lei nem reduzir níveis de proteção ambiental sem suporte técnico robusto, sob pena de abuso do poder regulamentar, como assentado, por exemplo, na ADPF 607 e na ACO 1048. A IN nº 125/2021 incorre exatamente nessa hipótese, pois promoveu alteração substancial do regime sanitário sem respaldo em estudos consistentes, limitando-se a revogar a proteção anterior sem justificativa proporcional, adequada ou baseada em evidências.

Com efeito, embora o brometo de metila seja substância ambientalmente problemática, reconhecida como poluente atmosférico e agente destruidor da camada de ozônio, razão pela qual seu uso é rigidamente controlado pelo Protocolo de Montreal, o próprio Protocolo, assim como a legislação brasileira que o internaliza, **autoriza expressamente o uso do brometo de metila para fins quarentenários nas operações de importação e de exportação**, quando inexistir alternativa técnica de eficácia equivalente para prevenção da introdução de pragas de alto impacto.

Esse é precisamente o caso das amêndoas de cacau importadas. Conforme consta de manifestações técnicas internas do próprio Ministério da Agricultura citadas no PDL 336/2022, o brometo de metila



permanece, até o momento, **o único tratamento comprovadamente eficaz** para neutralizar pragas quarentenárias presentes na Costa do Marfim, como *Striga spp.*, *Trogoderma granarium* e *Phytophthora megakarya*, todas com elevado potencial de adaptação às condições climáticas brasileiras. A retirada desse tratamento, sem que o órgão regulador tenha apresentado estudos, pareceres ou evidências científicas que demonstrem a existência de alternativa igualmente eficaz, não representa avanço ambiental, **mas sim** redução temerária do nível mínimo de proteção fitossanitária, expondo a agricultura nacional a riscos que podem resultar em danos ambientais e econômicos muito superiores aos impactos gerados pelo uso controlado da substância.

Assim, ainda que ambientalmente indesejável em termos gerais, o uso quarentenário do brometo de metila permanece autorizado e juridicamente adequado **enquanto não houver substituto técnico equivalente**. A IN nº 125/2021, ao suprimi-lo sem motivação idônea, **violou o dever constitucional de prevenção ambiental** (art. 225 da CF), aplicou inadequadamente o princípio da precaução e contrariou a Lei nº 13.710/2018, que orienta a política nacional do cacau, impondo ao Estado a adoção de medidas de proteção fitossanitária aptas a assegurar a sustentabilidade da cadeia produtiva.

Além disso, a norma impugnada foi editada **sem participação efetiva do setor produtivo**, em desacordo com o art. 187 da Constituição, que determina a elaboração da política agrícola com a participação de produtores, trabalhadores rurais e agentes das cadeias de suprimento. Embora tal dispositivo não imponha procedimento rígido, ele funciona como parâmetro de legitimidade das escolhas administrativas que afetam a segurança sanitária e econômica de segmentos estratégicos, especialmente quando envolvem alteração substancial de protocolo fitossanitário historicamente adotado e reconhecido como eficaz.

Verifica-se, ainda, que a alteração promovida pela IN nº 125/2021 **contrariou parecer técnico do próprio órgão responsável**, que recomendava a manutenção do tratamento com brometo de metila justamente por não haver alternativa equivalente. Tal circunstância demonstra ausência de motivação adequada, em ofensa aos princípios da legalidade, da razoabilidade



e da transparência administrativa. Conforme entendimento consolidado do Supremo Tribunal Federal — como nas decisões proferidas na ADPF 607 e na ACO 1048 — a Administração Pública não pode, mediante ato infralegal, esvaziar políticas públicas estabelecidas por lei nem reduzir níveis de proteção ambiental sem justificativa robusta, sob pena de abuso do poder regulamentar.

Portanto, a IN nº 125/2021 **não se limitou a disciplinar a execução da lei**, mas promoveu alteração material do regime de proteção fitossanitária, diminuindo garantias legais e criando risco sanitário indevido, sem base técnica demonstrada e sem participação social. Diante disso, resta caracterizada a hipótese constitucional de **exorbitância do poder regulamentar**, o que legitima plenamente a atuação corretiva do Congresso Nacional por meio de decreto legislativo, nos termos do art. 49, V, da Constituição.

Pelo exposto, manifestamos o nosso voto no sentido da constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa dos Projetos de Decreto Legislativo nºs 330 e 336, de 2022, e, no mérito, pela aprovação do primeiro e rejeição do segundo, tal como indicado na primeira Comissão a lhes apreciar o mérito.

Sala da Comissão, em de de 2025.

Deputado JOSÉ ROCHA
Relator

2025-22721

