



PGR-00229659/2018

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
4ª CÂMARA DE COORDENAÇÃO E REVISÃO
- Meio Ambiente e Patrimônio Cultural -

NOTA TÉCNICA 4ª CCR n.º 1/2018

NOTA TÉCNICA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 6.299/2002

(origem no PLS nº 526, de 1999)

(Apensados: PL nº 713/1999, 1.388/1999, 2.495/2000, 3.125/2000, 5.852/2001, 5.884/2005, 6.189/2005, 7.564/2006, 1.567/2011, 1.779/2011, 3.063/2011, 4.166/2012, 4.412/2012, 49/2015, 371/2015, 461/2015, 958/2015, 1.687/2015, 3.200/2015, 3.649/2015, 4.933/2016, 5.218/2016, 5.131/2016, 6.042/2016, 7.710/2017, 8.026/2017, 8.892/2017)

1. INTRODUÇÃO

A definição de gestão dos riscos como o “(...) **processo, decorrente da avaliação dos riscos, que consiste em ponderar fatores políticos, econômicos, sociais e regulatórios bem como os efeitos sobre a saúde humana e meio ambiente(...)**” (art. 2º, VI, “c”) estabelece, de forma clara, a inversão das prioridades constitucionais estabelecidas no presente PL: a submissão do Direito à Saúde, ao Meio Ambiente e à defesa do consumidor à Ordem Econômica, especificamente à Política Agrícola.

Esta afirmação é corroborada pelo rol de problemas detetados na atual legislação, nos termos do voto do relator. Dos quatorze motivos apontados para a alteração da legislação vigente, nenhum considera, diretamente, os efeitos dos agrotóxicos sobre a saúde ou meio ambiente. Por outro lado, termos como “avaliação dos pesticidas e afins está desatualizada”, “extremamente burocrático”, “burocracia excessiva” e “ausência de transparência” fundamentam, diretamente, quatro das premissas utilizadas como justificativa para a necessidade de alteração legislativa.

2. DAS INCONSTITUCIONALIDADES

O projeto apresenta extenso rol de inconstitucionalidades como se apresentará, sucintamente, na presente nota. Aponta-se a violação aos arts. 23, 24, 170, 196, 220 e 225 da Constituição Federal conforme a seguir especificado:

a) Violação aos arts. 23 e 24 da Constituição Federal:

O art. 9 do PL prevê em seu parágrafo único que

“Os Estados e o Distrito Federal não poderão estabelecer restrição à distribuição, comercialização e uso de produtos devidamente registrados ou autorizados, salvo quando as condições locais determinarem, desde que comprovadas cientificamente.”

Tal previsão contraria o dispositivo estabelecido no § 2º do art. 24 da CF, ao eliminar a possibilidade de exercício da competência concorrente dos Estados e do DF para legislar sobre a matéria, bem como limitar o exercício da competência comum de proteção da Saúde e do Meio ambiente estabelecida nos incisos II e VI do art. 23 da CF. Aponte-se que o Substitutivo extinguiu a competência dos Municípios de legislar supletivamente sobre o uso e o armazenamento local dos agrotóxicos, seus componentes e afins, prevista na Lei nº 7.802/1989, com fundamentação no art. 30 da CF.

Quanto a esse ponto, verifica-se que o dispositivo em tela colide com a jurisprudência do STF relacionada à competência concorrente e supletiva, respectivamente, dos Estados e Municípios, que vem afirmando a constitucionalidade na edição de leis mais protetivas ao meio ambiente por tais entes federativos. Nesse sentido: ADI 3937/SP; ADI 2030/SC; RE 194704/MG.

b) Violação aos incisos VI do art. 170, 196 e inciso V do § 1º do art. 225 da Constituição Federal:

A Constituição Federal estabelece, nos artigos 170 e 225, o controle e o tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e de seus processos de elaboração e prestação. No mesmo sentido, é a previsão contida no art. 196, que estabelece o dever de adoção de políticas sociais e econômicas que visem a redução dos riscos de doenças. Logo, afigura-se inconstitucional o estabelecimento de medidas que representem a flexibilização de controles, em detrimento da Saúde e do Meio Ambiente. Neste sentido, as seguintes alterações afiguram-se inconstitucionais:

- 1) A eliminação dos critérios de proibição de registro de agrotóxicos baseados no perigo. Na legislação em vigor há vedação de registro de substâncias que revelem **características teratogênicas, carcinogênicas ou mutagênicas, ou provoquem distúrbios hormonais ou/e danos ao sistema reprodutivo (art. 3º, §6º, “c”, da Lei n. 7.802/89)**. Substâncias com estas características, nos termos do PL, **poderão ser registradas**. A proibição de registro é substituída pela definição de “risco inaceitável” para os seres humanos ou para o meio ambiente, ou seja, situações em que o uso permanece inseguro mesmo com a implementação das medidas de gestão de risco (Inciso VI do art. 2º)¹. Dessa forma, o projeto de lei, que se lastreia na análise dos riscos, desconsidera a possibilidade de periculosidade intrínseca de produtos agrotóxicos que revelem características teratogênicas, carcinogênicas ou mutagênicas, por exemplo;
- 2) Possibilidade de flexibilização do controle e do tratamento diferenciado mediante a possibilidade de registros e autorizações temporárias, desde que os produtos estejam registrados para culturas similares em, pelo menos, três países-membros da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). A norma não estabelece qualquer parâmetro para a escolha, o que pode acarretar a eleição de países com características radicalmente diversas do ponto de vista climático, demográfico e epidemiológico (§§ 6º e 8º do art. 3º)²;

¹ Art. 2º Para os efeitos desta Lei, consideram-se:

(...)

VI - análise dos riscos - processo constituído por três fases sucessivas e interligadas: avaliação, gestão (manejo) e comunicação dos riscos, em que: a

- a) gestão dos riscos - **o processo, decorrente da avaliação dos riscos, que consiste em ponderar fatores políticos, econômicos, sociais e regulatórios bem como os efeitos sobre a saúde humana e meio ambiente**, em consulta com as partes interessadas, tendo em conta a avaliação dos riscos e outros fatores legítimos e, se necessário, selecionar opções apropriadas para proteger a saúde e o meio ambiente.

(...)

f) risco inaceitável - nível de risco considerado insatisfatório por permanecer inseguro ao ser humano ou ao meio ambiente, mesmo com a implementação das medidas de gerenciamento dos riscos.

² Art. 3º

§ 6º Fica criado Registro Temporário – RT para os Produtos Técnicos, Produtos Técnicos Equivalentes, Produtos Novos, Produtos Formulados e Produtos Genéricos, que estejam registrados para culturas similares em pelo menos três países membros da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE que adotem, nos respectivos âmbitos, o Código Internacional de Conduta sobre a Distribuição e Uso de Pesticidas da Organização das Nações Unidas para Alimentação e

- 3) Possibilidade de flexibilização do controle e do tratamento diferenciado mediante a possibilidade de registros e autorizações temporárias **quando não houver a manifestação conclusiva pelos órgãos responsáveis pela Agricultura, Meio Ambiente e Saúde dentro dos prazos estabelecidos no §1º do Art. 3º. Em outros termos, uma substância carcinogênica, teratogênica ou mutagênica poderá obter o registro ou autorização temporária, caso não ocorra manifestação da administração em um prazo médio de 12(doze) meses (§ 9º do Art. 3º);**³
- 4) **De forma diversa à aprovação por “decurso de prazo”, em caso de alerta internacional em relação aos riscos de determinada substância, não há procedimento diferenciado ou prioritário de reavaliação (§ 14 do Art. 3º);**⁴
- 5) A submissão do Direito à Saúde e ao Meio Ambiente à Ordem Econômica ao definir que cabe ao órgão federal responsável pelo setor da agricultura, nos termos do inciso VI do art. 5º, a decisão sobre os “(...) pedidos e critérios a serem adotados na **reanálise dos riscos dos produtos fitossanitários**” O referido dispositivo deve ser combinado com o regramento detalhado nos art. 28 a 32. A redação do PL estabeleceu apenas uma possibilidade da denominada reanálise: **Em caso de alerta de organizações internacionais.** Não há possibilidade de provocação do processo pelos órgãos do meio ambiente e saúde. Ou seja, mesmo que sejam detetados indícios no território nacional, não detectados anteriormente. Não é razoável que o órgão federal

Agricultura – FAO, mediante inscrição em sistema informatizado.

§ 8º Fica criada Autorização Temporária - AT para Produtos Novos, Produtos Formulados e Produtos Genéricos, para os pedidos de inclusão de culturas cujo emprego seja autorizado em culturas similares em pelo menos três países membros da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE que adotem, nos respectivos âmbitos, o Código Internacional de Conduta sobre a Distribuição e Uso de Pesticidas da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura – FAO, mediante inscrição em sistema informatizado.

³ § 9º Será expedido o Registro Temporário - RT ou Autorização Temporária – AT pelo órgão registrante quando o solicitante tiver cumprido o estabelecido nesta Lei e não houver a manifestação conclusiva pelos órgãos responsáveis pela Agricultura, Meio Ambiente e Saúde dentro dos prazos estabelecidos no § 1º do Art. 3º.

⁴ § 14. Quando organizações internacionais responsáveis pela saúde, alimentação ou meio ambiente, das quais o Brasil seja membro integrante ou signatário de acordos e convênios, alertarem para riscos ou desaconselharem o uso de produto fitossanitário, produto de controle ambiental, produto técnico e afins, caberá à autoridade competente tomar providências de reanálise dos riscos.

do setor da agricultura realize a avaliação técnica sobre questões toxicológicas ou ecotoxicológicas (Inciso VI do Art. 5º c/c art. 28).⁵

- 6) Limitação à atuação dos órgãos de saúde e de meio ambiente ao restringir a ação regulatória à mera “homologação” da avaliação de risco toxicológico e de risco ambiental, apresentadas pelos requerentes. Frise-se que, no caso do órgão ambiental, não é facultado sequer a solicitação de complementação de informações. A homologação é contrária a princípios importantes da Administração Pública, como a indisponibilidade do interesse público e a indelegabilidade do poder de polícia. Não pode o Estado renunciar aos seus mecanismos de avaliação e controle prévio de substâncias nocivas ao meio ambiente e à saúde, mediante sua substituição por mero ato homologatório de uma avaliação conduzida pelo particular, distante do interesse público. (Inciso IV do Art. 6º e inciso VII do art. 7º);⁶
- 7) Possibilidade de utilização de agrotóxicos sem o devido receituário agrônomo. A norma permite, em situações excepcionais, a utilização de agrotóxicos sem receituário agrônomo. Desnecessário apontar os riscos da utilização, indiscriminada, de substâncias tóxicas. Mais uma vez, não há possibilidade constitucional de estabelecimento de riscos, não

⁵ Art. 5º Compete ao órgão federal responsável pelo setor da agricultura:

(...)

VI - decidir sobre os pedidos e critérios a serem adotados na reanálise dos riscos dos produtos fitossanitários

Art. 28. Quando organizações internacionais responsáveis pela saúde, alimentação ou meio ambiente, das quais o Brasil seja membro integrante ou signatário de acordos e convênios, alertarem para riscos ou desaconselharem o uso de produto fitossanitário, de produtos de controle ambiental e afins, o órgão federal registrante poderá instaurar procedimento para reanálise do produto, notificando os registrantes para apresentar a defesa em favor do seu produto.

§ 1º O órgão federal que atua na área da agricultura é o coordenador do processo de reanálise dos produtos fitossanitários e poderá solicitar informações dos órgãos de saúde e de meio ambiente para complementar sua análise.

§ 2º O órgão federal que atua na área de meio ambiente é o coordenador do processo de reanálise dos produtos de controle ambiental e poderá solicitar informações do órgão de saúde para complementar sua análise.

⁶ Art. 6º Cabe ao órgão federal responsável pelo setor da saúde:

(...)

IV - homologar a avaliação de risco toxicológico apresentada pelo requerente dos produtos fitossanitários e produtos de controle ambiental, produtos técnicos e afins, podendo solicitar complementação de informações;

Art. 7º Cabe ao órgão federal responsável pelo setor do meio ambiente;

(..)

VII - homologar a análise de risco ambiental apresentada pelo requerente dos produtos fitossanitários, dos produtos de controle ambiental e afins;

dimensionáveis, à Saúde e ao Meio Ambiente em face da efetivação de atividades econômicas (Art. 39).⁷

c) Violação aos incisos V do art. 170 da Constituição Federal:

“Art. 5º Compete ao **órgão federal responsável pelo setor da agricultura:**

(...)

IX - monitorar conjuntamente com o órgão federal de saúde os resíduos de produtos fitossanitários em produtos de origem vegetal, **sendo responsabilidade do órgão registrante a divulgação dos resultados do monitoramento.**”

A existência digna a ser assegurada pela ordem econômica se funda, em outros princípios, na defesa do consumidor. A inversão desta premissa, contida no dispositivo em análise resulta em flagrante inconstitucionalidade. O regramento da divulgação de informações relevantes ao consumidor pelo órgão federal responsável pelo setor da agricultura, acarreta a submissão dos interesses consumeristas aos interesses econômicos em manifesto esvaziamento do desiderato constitucional. Não é cabível a efetivação de atividades econômicas mediante restrição de informações relevantes aos consumidores;

d) Violação ao Parágrafo 4º do Art. 220 da Constituição Federal:

“Art. 220

§ 4º A propaganda comercial de tabaco, bebidas alcoólicas, **agrotóxicos**, medicamentos e terapias estará sujeita a restrições legais, nos termos do inciso II do parágrafo anterior, e conterá, sempre que necessário, **advertência sobre os malefícios decorrentes de seu uso.**”

É necessário que os agricultores, como principais usuários dos produtos tratados pela Lei nº 7.802/89, os reconheçam como produtos tóxicos perigosos e, não, como meros insumos agrícolas. A medida é fundamental para que ocorra a devida proteção ao meio ambiente, à saúde e ao consumidor em sua utilização. A toxicidade é uma característica inerente à grande maioria dos produtos destinados ao controle de pragas e doenças, por ação biocida. A eventual substituição pelo termo “fitossanitário”, visa estabelecer um caráter “inofensivo” a substâncias que, manifestamente, não o são. Não há outra possibilidade interpretativa, uma vez que a Constituição vinculou aos agrotóxicos “(...)malefícios decorrentes de seu uso”. Manifesta a inconstitucionalidade

⁷ Art. 39. Os produtos fitossanitários e produtos de controle ambiental e afins serão comercializados diretamente aos usuários mediante a apresentação de Receita Agrônômica própria emitida por profissional legalmente habilitado, **salvo para casos excepcionais que forem previstos na regulamentação desta lei.**

em eventual alteração que contrarie e esvazie o preceito constitucional. Interessante ressaltar que, na própria norma proposta, há a utilização da terminologia “agrotóxicos” (§11 do art.3º)⁸e

e) Violação à Vedação ao Retrocesso dos Direitos Socioambientais (Art.196 e 225 da Constituição Federal)

A lei nº 7.802/89 bem como o decreto nº 4.074/2002 apresentam artigos, suprimidos pela redação do PL, que protegem a saúde e o meio ambiente de forma mais efetiva. É cediço a impossibilidade de retrocesso no âmbito de proteção de normas associadas aos Direitos Humanos. No caso em tela, normas com um âmbito de proteção maior à Saúde e ao Meio Ambiente, não podem ser meramente subtraídas do ordenamento jurídico. A atual proposta legislativa revogou as seguintes normas protetivas, sem equivalência na redação final do PL:

Art. 3º (Lei nº 7.802/89)

§ 4º Quando organizações internacionais responsáveis pela saúde, alimentação ou meio ambiente, das quais o Brasil seja membro integrante ou signatário de acordos e convênios, alertarem para riscos ou desaconselharem o uso de agrotóxicos, seus componentes e afins, caberá à autoridade competente tomar imediatas providências, **sob pena de responsabilidade**.

§ 5º **O registro para novo produto agrotóxico**, seus componentes e afins, será concedido se a sua ação tóxica sobre o ser humano e o meio ambiente **for comprovadamente igual ou menor do que a daqueles já registrados**, para o mesmo fim, segundo os parâmetros fixados na regulamentação desta Lei.

§ 6º Fica proibido o registro de agrotóxicos, seus componentes e afins:

- a) para os quais o Brasil não disponha de métodos para desativação de seus componentes, de modo a impedir que os seus resíduos remanescentes provoquem riscos ao meio ambiente e à saúde pública;
- b) para os quais não haja antídoto ou tratamento eficaz no Brasil;
- c) que revelem características teratogênicas, carcinogênicas ou mutagênicas, de acordo com os resultados atualizados de experiências da comunidade científica;
- d) que provoquem distúrbios hormonais, danos ao aparelho reprodutor, de acordo com procedimentos e experiências atualizadas na comunidade científica;
- e) que se revelem mais perigosos para o homem do que os testes de laboratório, com animais, tenham podido demonstrar, segundo critérios técnicos e científicos atualizados;
- f) cujas características causem danos ao meio ambiente.

⁸ § 11. As condições a serem observadas para a autorização de uso de agrotóxicos e afins deverão considerar os limites máximos de resíduos estabelecidos nas monografias de ingrediente ativo publicadas pelo órgão federal de saúde

Em relação ao Decreto nº 4.074/2002 a denominada “mistura em tanque”⁹ apresentava um regramento mais rígido, compatível com os riscos à Saúde e ao Meio Ambiente decorrentes da aplicação simultânea de diversos agrotóxicos. Havia a necessidade de expressa autorização pelo órgão federal registrante.

Art. 22 (Decreto nº 4.074/2002)

§ 2º As alterações de natureza técnica deverão ser requeridas ao órgão federal registrante, observado o seguinte:

I - serão avaliados pelos órgãos federais dos setores de agricultura, saúde e meio ambiente os pedidos de alteração de componentes, processo produtivo, fabricante e formulador, estabelecimento de doses superiores às registradas, aumento da frequência de aplicação, inclusão de cultura, alteração de modalidade de emprego, **indicação de mistura em tanque** e redução de intervalo de segurança;

A atual proposta legislativa simplifica tal procedimento e o condiciona, nos termos do § 2º do art. 39, à mera autorização do profissional habilitado, sem que exista qualquer exigência adicional. Desnecessário ressaltar o risco à Saúde e ao Meio Ambiente em decorrência de tal possibilidade.

f) Violação à Vedação da Proteção Deficiente do Meio Ambiente (§ 3º do Art. 225 da CF)

Art. 225

(...)

§ 3º As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.

O projeto de lei retira a responsabilização penal, contida no art.15 da lei 7.802/89, da produção, comercialização, transporte, aplicação, prestação de serviço, em descumprimento às exigências estabelecidas na legislação pertinente. Igualmente revoga o disposto no art. 16 que determina a responsabilização penal do empregador, profissional responsável ou do prestador de serviço, que deixar de promover as medidas necessárias de proteção à saúde e ao meio ambiente.

As infrações são substituídas pelo já existente crime de destinação de resíduos e embalagens vazias de agrotóxicos e pela produção, armazenagem, transporte, importação, utilização ou comercialização de substâncias não registradas ou não autorizadas.

⁹ Consiste na mistura de diversos agrotóxicos em tanque, supostamente para combate simultâneo de pragas. Por exemplo, inseticidas, com fungicidas e herbicidas.

Ao retirar do âmbito penal as condutas, afigura-se a proteção deficiente do Meio Ambiente, uma vez que não há sanção penal em relação a condutas e atividades consideradas lesivas como, por exemplo, aplicação sem receituário agrônômico, fora dos parâmetros da bula ou fora dos limites determinados para pulverização terrestre ou aérea.

(assinado e datado digitalmente)

NÍVIO DE FREITAS SILVA FILHO
Subprocurador-Geral da República
Coordenador

Assinado com login e senha por NÍVIO DE FREITAS SILVA FILHO, em 03/05/2018 18:39. Para verificar a autenticidade acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave 4C2E5B1A.4DF481FD.B42011B4.F00C8839