



ESTRATÉGIAS PARA A TRANSIÇÃO REGULATÓRIA DA NOVA LEI DE AGROTÓXICOS

**ANTINOMIAS APARENTES, ENGENHARIA
ADMINISTRATIVA E SEGURANÇA JURÍDICA**

LUIS EDUARDO PACIFICI RANGEL • LIDIA CRISTINA JORGE DOS SANTOS
PAULO CESAR CAMPOS AMARAL



Este artigo é fruto de uma contribuição voluntária, sem patrocínio ou financiamento de instituições públicas ou privadas. As opiniões aqui expressas são de responsabilidade exclusiva dos autores.



LUIS EDUARDO PACIFICI RANGEL

Engenheiro Agrônomo, Especialista em Políticas Públicas para o Agronegócio, Ex-Coordenador-Geral de Agrotóxicos e Afins, Ex-Diretor de Sanidade Vegetal e Ex-Secretário de Defesa Agropecuária



LIDIA CRISTINA JORGE DOS SANTOS

Advogada, Especialista em Direito e Agronegócio



PAULO CESAR CAMPOS AMARAL

Consultor jurídico e advogado, graduado em Direito e em Engenharia Agrônômica



Introdução

A LEGISLAÇÃO SOBRE AGROTÓXICOS NO BRASIL foi atualizada com a publicação da Lei nº 14.785, de 27 de dezembro de 2023, que prevê novos procedimentos e critérios para registro, fabricação, importação, comercialização e controle do uso de agrotóxicos no país.

A despeito da grande expectativa em relação ao novo marco legal, já passados muitos meses da edição da Lei nº 14.785/2023, as inovações apresentadas no novo regulamento não foram regulamentadas e ainda persistem os procedimentos decorrentes de diversas normas não recepcionadas pela nova lei.

É importante entender como a lei federal e o Decreto nº 4.074, de 04 de janeiro de 2002, além de dezenas de instruções normativas, portarias e resoluções orga-

nizadas a partir da hierarquia legal, se relacionarão. Há ainda a legislação estadual das unidades da Federação que dispõem, de maneira complementar, sobre procedimentos diversos relativos a comércio e uso de agrotóxicos.

A conclusão do processo legislativo e a publicação da nova lei definiram novas regras para os agrotóxicos no país, que, antes de serem aplicadas pela administração pública, deverão ser interpretadas e analisadas em conjunto com as normas já existentes no ordenamento. Após essa análise, será possível avaliar se será ou não necessário publicar outras normas infralegais.

Para alcançar a harmonia entre os órgãos públicos envolvidos, os novos procedimentos traçados na Lei nº 14.785/2023 devem-se adequar ao previsto no art. 37 da Constituição Federal, segundo o qual a administração direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios deverão obedecer aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, para tanto, é imperioso que se realize uma análise do cenário regulatório, bem como que se estabeleçam estratégias de rearranjo administrativo para regulamentar os novos procedimentos previstos na Lei nº 14.785/2023, de modo a garantir a eficiência da atuação da administração pública bem como a aplicar os novos critérios de avaliação dos órgãos federais.





Nesse contexto, é imperioso que se proceda a uma análise do cenário regulatório e se estabeleçam estratégias para a continuidade dos processos.

Para tanto, devem ser observados os conceitos preconizados pelas boas práticas regulatórias, iniciando-se pela avaliação do impacto da nova lei, fundamentalmente a partir de uma análise das consequências econômicas da legislação em face da reação das pessoas diante dos novos dispositivos.

Essa iniciativa visa superar a percepção intuitiva e o senso comum que prevalecem em relação à legislação sobre agrotóxicos e, principalmente, verificar como a sociedade responde aos seus dispositivos.

Já a análise de impacto regulatório, conceituada como o procedimento a partir da definição de um problema regulatório que preconiza a avaliação prévia à edição dos atos normativos de interesse geral, considera informações e dados sobre os pro-

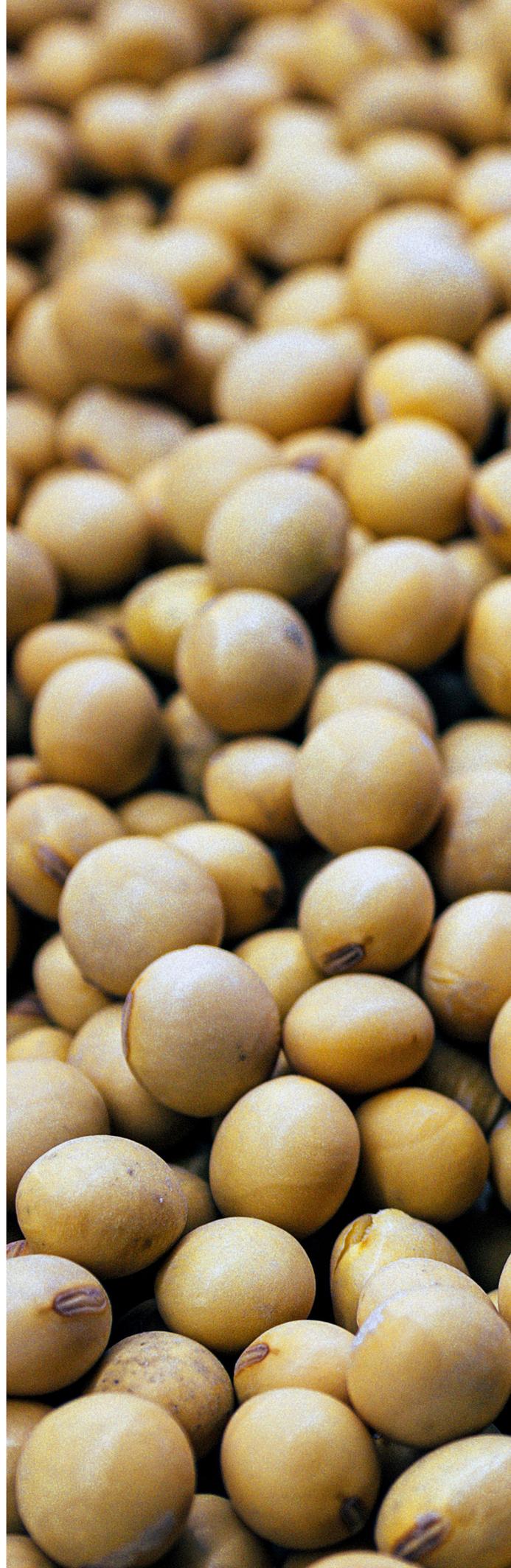
váveis efeitos desses atos, oferecendo ao gestor público a razoabilidade do impacto e subsídio a sua tomada de decisão.

Uma boa avaliação proporciona uma escolha economicamente eficiente ao gestor, gerando uma situação em que os recursos são alocados de tal maneira que os ganhos advindos para todos os agentes econômicos envolvidos sejam maiores do que as perdas suscitadas pela nova norma.

A discussão mais relevante para o setor de agrotóxicos em 2024 é a transição regulatória prevista no art. 63 da Lei 14.785/2023, considerando-se que as instituições devem adequar-se aos seus dispositivos no prazo de 360 (trezentos e sessenta) dias.

Nesse cenário, entender como as peças regulatórias se relacionam e se sustentam é fundamental para o estabelecimento da segurança jurídica de todos os processos, desde o registro do produto até a fiscalização de seu uso.

Este documento visa avaliar o contexto da nova legislação, suas relações de antinomias e propor caminhos para que a transição de regulatória ocorra de maneira eficiente, proporcionando os impactos positivos esperados pela sociedade para a gestão dos agrotóxicos.





As antinomias e os riscos aparentes

A nova lei de agrotóxicos, de 2023, estabelece novos procedimentos administrativos, define critérios técnicos de avaliação e elimina procedimentos previstos na lei anterior, de 1989, e seus regulamentos. É preciso refletir sobre a vigência desses regulamentos.

Não é aceitável, por exemplo, que regulamentos antigos continuem vigentes quando a nova lei trata de matéria inconciliável com o texto daqueles, ou quando sejam exigidos novos procedimentos para questões não versadas nos regulamentos anteriores.

Evidentemente, a solução mais segura é a edição de novos regulamentos, mas devemos considerar transitoriamente a discussão sobre a possibilidade jurídica de aplicação, mesmo que parcial, dos antigos regulamentos.

O ordenamento jurídico deve ser interpretado com lógica entre as normas que o compõem, para que, ao final, a operacionalização do direito ocorra com eficácia e segurança.

Assim, é necessária a adoção de estratégias para se evitar vácuo normativo em face da necessidade de detalhamento dos procedimentos pela administração, de modo a assegurar a lisura e transparência dos atos oficiais.

Enquanto permanecer o vazio normativo, decorrente da vigência de normas “revogadas tacitamente” e da ausência de regulamentação harmônica entre os órgãos

envolvidos nos novos procedimentos, conviveremos com o conflito interpretativo entre as normas e seus critérios de solução, o que caracteriza o complexo fenômeno da antinomia.

A ocorrência desse fenômeno (antinomia jurídica), caracterizado pela manutenção de normas incompatíveis com o novo ordenamento legal, além de gerar insegurança a todos os agentes envolvidos, prejudica a reputação dos Poderes Legislativo (criador das normas), Executivo (gestor das determinações legais, criador de normas infralegais e executor das políticas públicas) e Judiciário (aplicador das leis), pois a ineficácia e as incertezas das normas e das respectivas decisões impossibilitam a obtenção de resultados justos e proporcionais aos interesses ali regulados.

A antinomia se caracteriza pela existência de normas incompatíveis entre si; para que ela ocorra, é necessário que as duas normas pertençam ao mesmo ordenamento jurídico e que tenham o mesmo âmbito de validade: temporal, espacial, pessoal e material. Entende-se por ordenamento jurídico a integralização lógica das normas que o compõem, visando, ao final, conferir à operacionalização do Direito uma maior eficácia e segurança.

O conflito entre regras jurídicas, ou uma situação de incompatibilidade entre elas, conduz à necessidade de eliminação de uma dessas normas, em todo ou em parte, do sistema legal. Os critérios cronológico, hierárquico e de especialidade devem ser considerados para efeito de análise dessas antinomias.

O critério cronológico soluciona a incompatibilidade entre duas normas sucessivas, devendo prevalecer a norma posterior. O critério hierárquico soluciona a incompatibilidade entre duas normas em nível diverso, devendo prevalecer a norma hierarquicamente superior. O critério da especialidade soluciona a incompatibilidade entre uma norma geral e uma norma especial, devendo prevalecer a norma especial.

Em uma análise histórica da legislação sobre agrotóxicos no Brasil, foi possível observar diversas evoluções na regulação ao longo do processo de vigência da Lei nº 7.802, de 11 de julho de 1989. Atualmente é previsto um amplo sistema de controle e monitoramento dos agrotóxicos, que abrange todos os aspectos dos produtos — pesquisa, exportação, produção, importação, comercialização e utilização —, com base na Lei nº 14.785/2023.



Já havia sido verificada, anteriormente, a necessidade de implementação dos deveres impostos pelas leis, por meio do fortalecimento estrutural, técnico, financeiro das instituições responsáveis pela autorização e fiscalização do mercado de agrotóxicos, sendo possível a mensuração da eficiência legislativa, apenas a partir do momento em que investimentos sejam destinados a essas atividades.

Essa estruturação é dever do Poder Executivo, por meio de normas e regulamentos que possibilitem a aplicação adequada das obrigações impostas pela lei e, em nenhuma hipótese, essas normas podem incluir cláusulas que contrariem a lei vigente.

O processo de regulamentação se impõe devido à impossibilidade de previsão absoluta ou à inconveniência de previsão completa de todos os aspectos relacionados à autorização e fiscalização de agrotóxicos na edição da norma maior. As análises hermenêuticas, que visam compreender a intenção do legislador de preencher as principais lacunas regulatórias, são fundamentais para conferir clareza e dinamismo ao processo administrativo que envolve reguladores e regulados.

Deve-se salientar que a ação regulatória não se resume à reprodução analítica da lei, devendo ampliá-la e complementá-la, segundo o seu propósito e conteúdo, sobretudo nos aspectos que a lei outorga, expressa ou implicitamente, à esfera regulamentar.

A nova lei de agrotóxicos estabelece direitos e impõe obrigações que devem ser explicados pelo regulamento, assim como cabe a este orientar a aplicação da norma legal, definindo balizas para conceitos abertos, detalhando procedimentos ou estabelecendo requisitos para observância dos preceitos legais.

Um eventual decreto teria por função regulamentar a lei, criando regras mais específicas a fim de estruturá-la harmonicamente entre os órgãos federais.

Há ainda a opção de atos normativos que poderiam ser editados diretamente pelas pastas responsáveis pelos agrotóxicos, uma vez que suas competências estão designadas na lei. Estas seriam as opções regulatórias a serem apresentadas por diferentes especialistas.

De acordo com a previsão do Decreto nº 12.002, de 22 de abril de 2024, é possível consolidar legislações considerando-se tacitamente revogados artigos que sejam atualizados por atos normativos posteriores.

Evidencia-se em nossa análise que o legislador quis ampliar o nível de detalhes na Lei nº 14.785/2023, com um estilo jurídico muito di-





ferente que o apresentado na Lei nº 7.802/1989. Mesmo assim, existem lacunas que restringem o regulador na condução dos processos regulatórios, fazendo-se necessário um disciplinamento claro que garanta a segurança jurídica de administradores e administrados.

Assim como no caso da nova Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 14.133/2021), é essencial que se estabeleçam atos normativos secundários que se mostrem efetivos para auxiliar a administração no dia a dia de suas atividades, em atenção ao princípio da eficiência do processo administrativo.

O exemplo da Lei nº 14.133/2021 demonstra que é possível utilizar o princípio da receptividade das normas, já aplicado nos momentos de revisão constitucional, segundo o qual, conforme ensinam os corolários de juristas, “regras relativas aos princípios da aplicação da lei no tempo e no espaço valem também para os regulamentos”.

Devemos, portanto, adotar uma estratégia que vise evitar vácuo normativo, considerando a necessidade de a administração detalhar os procedimentos para o cumpri-

mento da lei e, assim, assegurar a lisura e a transparência dos atos administrativos. Além disso, é fundamental preservar a continuidade do ordenamento jurídico, ainda que por meio da revogação tácita de parte dos documentos, em face do silêncio do legislador a respeito da revogação das normas infralegais, mesmo diante da existência de incompatibilidade conceitual (antinomia) entre o ato jurídico novo e o ato jurídico precedente.

Um fato relevante a ser observado diz respeito à vigência das legislações estaduais. Da mesma forma que avaliamos a legislação federal neste documento, recomendamos a estruturação de uma matriz de convergência regulatória para a identificação dos dispositivos estaduais que estariam em desacordo com a nova lei dos agrotóxicos e dos que estão alinhados a ela e, portanto, viáveis de serem aplicados.

Entre as competências das unidades da Federação, conforme o pacto federativo constitucional, está a de legislar supletivamente à lei federal sobre diversos aspectos. O texto constitucional também prevê o uso de um sistema único e a comercialização e sua autorização imediata, considerado o registro federal do produto, extinguindo-se a necessidade de cadastro estadual.

Segundo a Lei nº 14.785/2023, até 27 de dezembro de 2024, todos os procedimentos administrativos e técnicos já devem estar alinhados aos termos da lei. A ausência da adequação normativa ou da implementação dos dispositivos legais sem a devida harmonia entre os órgãos envolvidos ou, ainda, da análise do impacto regulatório acarreta insegurança jurídica e inviabiliza o alcance dos objetivos e metas estabelecidos na nova lei dos agrotóxicos.

Análise dos atos normativos infralegais

A complexidade do cenário regulatório infralegal relativo aos agrotóxicos pode ser constatada pelo conjunto de diferentes normas editadas desde 1989. São 51 normas infralegais, tais como portarias, instruções normativas e resoluções, além de decretos, que disciplinam o tema no Brasil (Tabela 1).



TABELA 1. ANÁLISE DE RELEVÂNCIA E DE EVENTUAL RISCO DE ANTINOMIA DAS PRINCIPAIS NORMAS INFRALEGAIS SOBRE AGROTÓXICOS NO BRASIL.

ATO NORMATIVO	TEMA	RELEVÂNCIA	RISCO DE ANTINOMIA	OBSERVAÇÃO
Decreto 4.0a4/02	Regulamenta a lei 7.802 e traz os procedimentos para registro	ALTÍSSIMA	ALTO	Conceitos e procedimentos administrativos foram alterados pela Lei e merecem uma análise detalhada e propostas de revogação explícita do texto.
IN 42/2002	Adotar os nomes vulgares e científicos de pragas para efeito de registro	BAIXA	NÃO HÁ	
IN 36/2009	Diretrizes para a realização de pesquisa e experimentação	MÉDIA	MÉDIO	O registro para pesquisa e experimentação é exigido apenas para ativos novos. A norma define regras para credenciamento de entidades e testes de campo para avaliação da eficiência. A forma de controle e fiscalização foi alterada pela nova lei, existindo risco médio de conflito com a nova lei.
IN 5/2012	Uso de agrotóxico em tratamento de sementes e mudas para exportação	BAIXA	BAIXO	A nova lei sinaliza para flexibilizações como essa e reforça a autonomia do órgão registrante para esses casos
IN 14/2012	Bulas dos agrotóxicos deverão conter faixa toxicológica colorida	BAIXA	ALTO	O sistema GHS previsto na lei não considera as cores de faixa.
IN 26/2017	Procedimentos técnico-administrativos para licenciamento de importação de agrotóxicos	MÉDIA	MÉDIO	Ajustes nas normas de importação são naturais e deverão ser observados ao longo das operações, com médio risco de antinomia imediata.
IN 18/2015	O requerimento de alterações de natureza técnica de agrotóxicos	ALTA	ALTO	O conflito das regras nesse caso provavelmente será alto devendo ser considerada a revogação da norma.

ATO NORMATIVO	TEMA	RELEVÂNCIA	RISCO DE ANTINOMIA	OBSERVAÇÃO
IN 9/2016	Alteração de Marca	MÉDIA	ALTO	A nova lei define o conceito de produto idêntico o que altera o entendimento sobre o caso de marcas (clones)
IN 18/2017	Elaboração de rótulos e bulas de agrotóxicos e afins	ALTA	ALTO	Os temas de rotulagem devem ser cuidadosamente observados considerando a referência formal ao GHS e as orientações em forma de anexo do Decreto 4.074/02.
INC 25/2005	Procedimentos a serem adotados para obtenção do Registro Especial Temporário - RET	ALTA	ALTO	Apesar da Lei 14.785/23 limitar muito o universo do RET as regras gerais para os projetos novos poderão ser consideradas.
INC 32/2005	Procedimentos para registro de produtos bioquímicos	MÉDIA	BAIXO	
INC 1/2006	Procedimentos para registro de produtos semioquímicos	MÉDIA	BAIXO	
INC 2/2006	Procedimentos para registro de produtos biológicos	NENHUMA	BAIXO	Revogada pela Portaria Conjunta 1 de 2023.
INC 1/2006*	Registro de exportação	MÉDIA	ALTO	A lei isenta o registro, mas prevê um “comunicado” que pode utilizar aspectos técnicos já pacificados com o setor.
INC 2/2006*	Reavaliação	ALTA	ALTÍSSIMA	Mesmo com as regras da norma, o rito administrativo mudou sensivelmente com a definição de coordenação para o órgão registrante além das premissas para a reanálise.
INC 2/2008	Impurezas relevantes	ALTA	BAIXA	Apesar de poder haver contradições semânticas com a nova lei e a competência para registro de produtos equivalentes estar apenas no órgão registrante a norma é muito relevante para manter a segurança jurídica na análise técnica



ATO NORMATIVO	TEMA	RELEVÂNCIA	RISCO DE ANTI-NOMIA	OBSERVAÇÃO
INC 1/2013	Procedimentos de alteração de formulação	ALTA	ALTA	Os ritos mudam com a nova lei, mas conceitos técnicos podem ser aproveitados para orientar empresas e governo.
INC 1/2011	Produtos para agricultura orgânica	BAIXA	BAIXA	Apesar de estar relacionada na Lei a agricultura orgânica passará por um rito similar ao atual, considerando o registro de produtos novos.
INC 1/2015 e INC 2/2013	Especificação de referência	BAIXA	NÃO HÁ	Refere-se as especificações de produtos para agricultura orgânica o que se assemelha a atos convalidados pela nova Lei.
INC 1/2014	Culturas com suporte fitossanitário insuficiente	MÉDIO	BAIXO	Apesar da referência expressa na nova lei por meio do art. 16, apenas os tramites administrativos ficam afetados podendo ser aproveitado o texto técnico que já se mostrou eficaz.
INC 1/2017	Limites Máximos de Resíduos	BAIXO	BAIXO	A nova lei faz clara referência ao reconhecimento de LMRs internacionais e mantém no órgão de saúde a competência para determiná-los no Brasil
INC 1/2019	Registro para plantas ornamentais	BAIXO	BAIXO	A interpretação que traz a referida norma não parece ter antagonismo com a nova lei, podendo ser mantido o tratamento diferenciado
Portaria Conjunta 1/2023	Registro de produtos biológicos	ALTA	ALTO	Enquanto os produtos biológicos estiverem ainda abarcados pela Lei de Agrotóxicos, o tratamento diferenciado proposto é benéfico devendo ser alinhado apenas o rito administrativo.
Portaria Conjunta 2/2023	Alterações de registro de agrotóxicos: Produto Técnico, formulador etc.	ALTA	ALTO	A nova lei traz clara menção a trâmites sumários para esses casos. Em que pese as regras técnicas estarem claras na portaria, o risco de antinomias é grande.
Portaria Conjunta 3/2023	Racionalização dos procedimentos administrativos de registro	ALTA	ALTO	A lei define prazos e competências para a orientação dos processos. As regras apresentadas podem ser utilizadas, mas o rito é exclusivo do órgão registrante.

ATO NORMATIVO	TEMA	RELEVÂNCIA	RISCO DE ANTINOMIA	OBSERVAÇÃO
Portaria 23/2016	Gestão do Agrofit	BAIXA	BAIXA	Considera-se que o Agrofit representa um modulo do SISPA, sistema previsto na Lei e sobre a responsabilidade do órgão registrante.
Portaria 24/2016	RET automático	BAIXA	ALTO	Podemos considerar essa norma obsoleta e revogada por colidir explicitamente com o texto da nova lei.
Portaria 41/2016	Formulações similares	BAIXA	ALTO	Norma obsoleta por colidir explicitamente com o texto da nova lei
Portaria 85/2017	Fracionamento e rotulagem de pesquisa	BAIXA	BAIXA	Mesmo com a delimitação da Lei 14.785/23 para o RET apenas para produtos novos, a regra poderia ser recepcionada.
Portaria 165/2018	Aprovação tácita de embalagens	BAIXA	BAIXA	Apesar de ser uma norma pouco relevante, o contexto de sua elaboração e o espírito da concessão está alinhado a nova Lei e pode servir de inspiração para a edição de novos atos.
Ato 19/2011	Orientação para registro de biológico	MÉDIA	MÉDIO	O formato de ato administrativo não parece adequado ao que se propõe, mas está alinhado ao espírito da nova lei.
Ato 9/2012	Certificado de Análise	BAIXA	BAIXO	O conceito é transversal e perfeitamente recepcionável não parecendo haver antinomia aparente.
Ato 70/2013	Alteração de Fabricantes em PT	NÃO HÁ	NÃO HÁ	O conceito do item 20 do ato 70 foi absorvido na integralidade pelo item VIII do art., 26 da nova Lei
Portaria 581/2022	Portaria de prioridades	ALTÍSSIMA	BAIXO	Recepcionada pelo item VI do art. 5 da nova lei.
Ato 23/2016	Renovação de RET	MÉDIA	BAIXO	Mesmo com a delimitação da Lei 14.785/23 para o RET apenas para produtos novos, a regra poderia ser recepcionada.
Ato 45/2017	Simbologia oriunda do Sistema de Classificação Internacional Unificado	MÉDIA	BAIXO	Com o reconhecimento do GHS como padrão de rotulagem o ato fica recepcionado.
Ato 47/2011	Importação por filiais	MÉDIA	BAIXO	Recepcionado pelo item III do art. 26 da nova lei.



ATO NORMATIVO	TEMA	RELEVÂNCIA	RISCO DE ANTINOMIA	OBSERVAÇÃO
Atos 104 e 108/2017	Isenção de registro de adjuvantes	BAIXA	ALTO	A nova lei estabelece que deverá haver regulamento específico para tratar de adjuvantes.
Ato 7/2010	Indicação de semioquímicos em armadilhas	BAIXO	NÃO HÁ	Mesmo não havendo referência explícita na nova lei o tema é de regulamentação exclusiva do órgão registrante e o ato pode ser recepcionado.
Ato 30/2019	Terminologia ABNT para formulações	BAIXO	NÃO HÁ	Mesmo não havendo referência explícita na nova lei o tema é de regulamentação exclusiva do órgão registrante e o ato pode ser recepcionado.
Portaria 84/1996 IBAMA	Registro e avaliação do Potencial de Periculosidade Ambiental (PPA)	ALTÍSSIMA	MÉDIA	Apesar da reduzida referência na nova lei a Portaria 84 e suas modificações refere-se ao item II do art. 7, com os parâmetros do dossiê ecotoxicológico. Em que pese o rito administrativo tenha sido alterado, os parâmetros técnicos estão definidos.
IN 2/2017 IBAMA	Diretrizes, requisitos e procedimentos para a avaliação dos riscos de ingrediente(s) ativo(s) de agrotóxico(s) para insetos polinizadores	ALTÍSSIMA	BAIXA	Os conceitos de análise de risco estão embarcados nessa norma e assim guarda alinhamento com as propostas da nova lei. Considerando tratar-se de regras técnicas complementares a competência definida no item II do art. 7 da lei.
RDC 4/2012 e RDC 295/2019	Critérios para a realização de estudos de resíduos de agrotóxicos e avaliação de risco dietético	ALTÍSSIMA	MÉDIA	Os conceitos do estabelecimento dos LMRs foram tratados na nova lei e foram mantidas as competências para o órgão de saúde segundo o art. 6. Alguns aspectos relacionados a comandos explícitos da nova lei como no art. 3 podem ser alvo de eventual antinomia.
RDC 294/2019	Critérios para avaliação e classificação toxicológica, priorização da análise e comparação da ação toxicológica de agrotóxicos	ALTÍSSIMA	ALTO	A norma traz conceitos que podem conflitar com aqueles recentemente publicados pela nova lei e precisam ser analisados quanto a sua revogação tácita. Os ritos sofreram mudanças, mas os aspectos técnicos podem ser recepcionados.

ATO NORMATIVO	TEMA	RELEVÂNCIA	RISCO DE ANTINOMIA	OBSERVAÇÃO
IN 34/2019	Componentes não autorizados	ALTÍSSIMA	ALTO	Essa norma precisa ser revista considerando principalmente os aspectos obrigatórios de risco previstos na lei 14.785/23
RDC 184/2017	Procedimento simplificado para a avaliação toxicológica para o registro e alterações pós registro	ALTA	ALTO	Os procedimentos de registro e alteração passaram por profundas mudanças no novo texto da lei e essa norma precisa ser revista, considerando novos institutos como produto idêntico.
INC 11/2015	Registro de agrotóxicos, seus componentes e afins para uso em emergências sanitárias ou ambientais	ALTA	ALTO	A nova lei recepciona o conceito de emergência em seu art. 18 mas concentra os procedimentos no órgão registrante. As regras estabelecidas na norma poderiam ser recepcionadas segundo uma análise de conveniência técnica.
INC2/2008 e INC 2/2014	Impurezas relevantes	ALTÍSSIMA	BAIXO	A nova lei traz o entendimento sobre impurezas e impurezas relevantes, em especial no art. 37 e a norma pode ser recepcionada.
RDC 571/2021	Monografias dos ingredientes ativos de agrotóxicos	ALTÍSSIMA	BAIXO	A competência para a definição das monografias permanece no órgão de saúde conforme art. 6. Entretanto, será necessária a revisão de conceitos e alinhamento de termos apresentados na lei.
RDC 296/2019	Informações toxicológicas para rótulos e bulas de agrotóxicos	ALTÍSSIMO	MÉDIO	Em que pese a definição explícita da adoção do GHS pela nova lei, não há menção a complementações como faixas coloridas na rotulagem. A norma poderia ser recepcionada nos itens que complementam aqueles citados explicitamente na lei.
Portaria 1.136/2024	Diretrizes para retrabalho, revalidação e reproprocessamento de produtos.	BAIXO	NÃO HÁ	A portaria foi publicada já utilizando as bases principiológicas da nova lei de agrotóxicos





Realizamos uma breve análise de relevância e de eventual risco de antinomia dos atos normativos citados de forma a orientar o regulador quanto à conveniência e oportunidade de edição ou revogação explícita de algum deles de maneira estratégica e tempestiva. Evidentemente, cada norma requer uma análise mais aprofundada de sua relevância em face do novo cenário regulatório e um processo de análise de impacto regulatório, mesmo que sumarizado.

Cada norma pode conter partes que contradigam de maneira pontual algum conceito da nova lei de agrotóxicos, o que poderia invalidar seu contexto e causar insegurança jurídica.

No que diz respeito ao Decreto nº 4.074/2002, a análise merece ser pormenorizada. O referido regulamento possui 9 (nove) capítulos, que devem ser avaliados no que se refere à sua relevância e risco de má interpretação e quanto à sua permanência no ambiente jurídico e seu risco de antinomia aparente (Tabela 2).

TABELA 2. ANÁLISE DE RELEVÂNCIA E DE EVENTUAL RISCO DE ANTINOMIA DOS CAPÍTULOS DO DECRETO 4.074 DE 04 DE JANEIRO DE 2002.

CAPÍTULOS DO DECRETO 4.074/02	TEMA	RELEVÂNCIA	RISCO DE ANTINOMIA	OBSERVAÇÃO
Disposições Preliminares	Definições e conceitos	ALTA	ALTO	Os conceitos do Decreto foram alterados com os conceitos trazidos na Lei. É importante cada um deles e a conveniência de manter aqueles não conflitantes ou complementares. São 49 definições no decreto e 51 na nova lei. Entretanto, existem dezenas de assimetrias que tem de ser avaliadas.
Competências	Atribuições dos órgãos	ALTA	EVIDENTE	A nova lei trouxe de maneira explícita as competências de cada órgão responsável. Esse capítulo está revogado tacitamente.
Registros	Procedimentos administrativos para registro, reavaliação, pesquisa e experimentação, componentes e proibições	ALTA	EVIDENTE	Diversos processos foram definidos na nova lei assim como a sua forma de aplicação e limites. Entretanto, o decreto detalha dezenas deles que podem ser eventualmente recepcionados.
Embalagem, do fracionamento, da rotulagem e da propaganda	Características e procedimentos para regular embalagens, fracionamento seus destinos	MÉDIA	BAIXA	Da mesma forma, o decreto é mais detalhado em diversos pontos e remete a atos normativos infralegais devendo ser alvo de análise minuciosa da conveniência da manutenção de alguns procedimentos.
Receita Agrônômica	Define os parâmetros para a receita e suas condições	ALTA	MÉDIO	A nova lei traz os conceitos de receita e receituário prevendo-o inclusive no sistema eletrônico unificado. Será preciso definir competências para detalhar ou recepcionar os pontos complementares nas normas infralegais, principalmente com órgãos de classe ou dos Estados.



CAPÍTULOS DO DECRETO 4.074/02	TEMA	RELEVÂNCIA	RISCO DE ANTINOMIA	OBSERVAÇÃO
Controle, da Inspeção e da Fiscalização	Define de maneira conjunta as questões relativas a controle de qualidade e fiscalização	MÉDIA	BAIXA	A lei deixa claro que esse tema será definido em regulamento específico pelo órgão registrante. Entretanto existe a dúvida se há conveniência de continuar usando os termos do Decreto até a edição de ato específico.
Infrações e Sansões	Define as infrações e traz o regramento para aplicação do processo administrativo de fiscalização e aplicação de sansões	MÉDIA	EVIDENTE	Existem diversas antinomias aparentes que devem suscitar a edição de ato regulatório específico a fim de reduzir riscos jurídicos, incluindo aspectos transversais definidos em outras leis como do autocontrole.
Disposições finais e transitórias	Traz conceitos para a transição regulatória há época de sua edição e prevê o sistema integrado, além do modelo de governança do CTA	MÉDIA	EVIDENTE	A nova lei prevê um sistema integrado e define suas principais atribuições. Não existe menção a modelos de governança conjuntos na nova lei, deixando as atribuições sob coordenação dos órgãos registrantes.

Na parte das disposições preliminares do Decreto nº 4.074/2002, existem 49 definições, tendo sido revogadas 3 delas em atualizações do regulamento. Entretanto, após uma análise de conflito semântico, percebemos que 32 conceitos presentes na nova lei de agrotóxicos foram atualizados, 3 deles parcialmente, ou seja, há pelo menos 15 conceitos definidos na antiga regulamentação que não foram considerados pelo legislador na edição da nova lei.

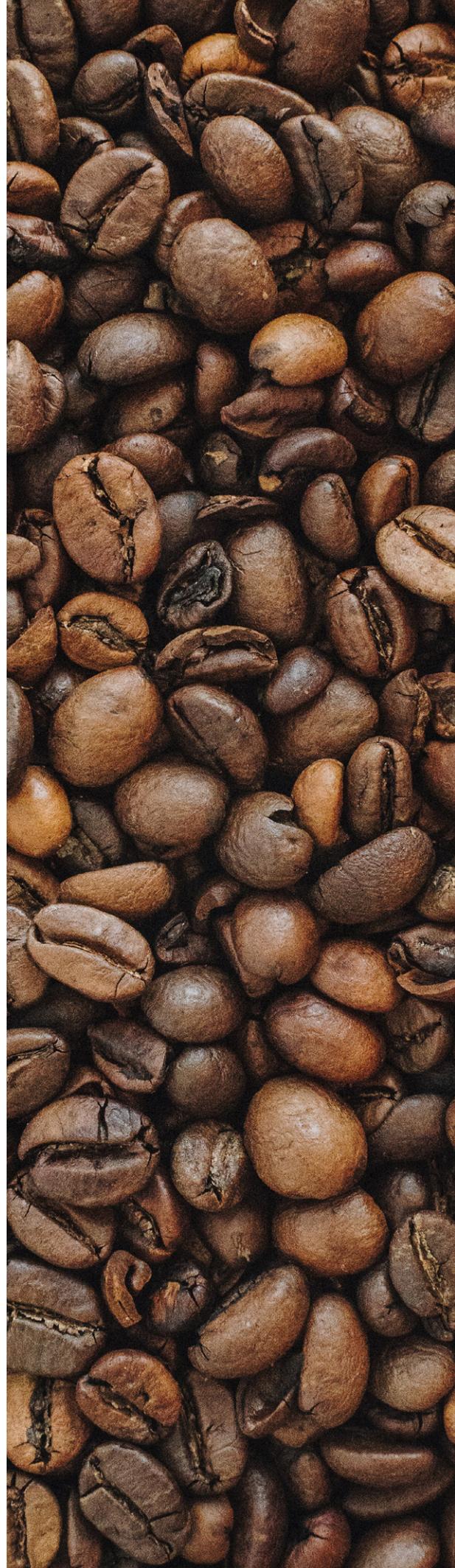
O conceito de agrotóxico definido originalmente no Decreto nº 4.074/2002 permanece o mesmo na nova lei, que, entretanto, apresenta especificações conceituais. Os agrotóxicos, por exemplo, são tipificados de maneira separada de seus afins.

Por outro lado, entendemos que os conceitos presentes apenas no Decreto nº 4.074/2002 permaneçam válidos, podendo contribuir para entendimentos mais profundos das legislações infralegais, exceto quando o comando da nova lei for diferente.

Os conceitos de registro de empresa e de prestador de serviços constam no decreto, mas não nas disposições preliminares da nova lei. Entretanto, considerada a redação da seção VIII, referente ao “Registro de Pessoas Jurídicas”, acreditamos que os referidos termos tenham sido revogados. Esse é apenas um exemplo das diversas revogações tácitas que podem ser consideradas a partir da leitura e da aplicação da lei nova.

Um caso específico é exemplificativo da clara aplicação do critério hierárquico para a revogação tácita de conceitos: o capítulo III da nova lei de agrotóxicos trata das competências dos órgãos reguladores, e, portanto, o capítulo II do Decreto nº 4.074/2002 estaria todo revogado. O referido capítulo detalha as competências de diferentes órgãos do executivo no rito administrativo complexo de registro de agrotóxicos, fato que foi redefinido pela lei.

A delimitação das competências dos órgãos de saúde e meio ambiente implica também a necessidade de uma interpretação semântica dos termos utilizados na nova lei, a fim de podermos delimitar cada atuação, conforme a intenção do legislador.





Apesar de o verbo “homologar” possibilitar mais de uma interpretação, incluindo-se o ato de registro, o conceito do termo na lei ficou restrito ao ato dos órgãos federais de validação dos documentos apresentados pelo registrante do produto.

O critério da especialidade pode servir de inspiração para a interpretação sobre a manutenção da validade do Decreto nº 4.074/2002, mesmo sendo normas de níveis diferentes. Como exemplo podem ser citados os procedimentos relacionados à destinação final de embalagens.

Dois procedimentos, entretanto, merecem uma análise mais aprofundada. O primeiro deles é o registro de produtos e de pessoas jurídicas. O nível de detalhamento na nova lei enseja uma interpretação mais conservadora do respectivo capítulo no decreto. O regulamento contém adicionalidades àquelas previstas na lei, porém o intuito explícito do legislador consiste em desburocratizar, como exarado no § 17 do art. 3º da nova lei:

“

§ 17. Na regulamentação desta Lei, o poder público deverá buscar a simplificação e a desburocratização de procedimentos e a redução de custos e do tempo necessário para a conclusão das análises dos processos de registro”.

Dessa forma, para os efeitos de procedimento de registro, deveríamos considerar revogado tacitamente todo o capítulo III do Decreto nº 4.074/2002, com base no conceito de hierarquia das normas.

O outro procedimento que pode ensejar riscos de interpretação é o referente aos processos administrativos de inspeção, fiscalização, tratamento das infrações e aplicação de sanções. O texto dos capítulos VII e VIII do referido decreto atenderia ao disposto no art. 48, capítulo X, da Lei nº 14.785/2023: “a inspeção e a fiscalização de agrotóxicos, de produtos de controle ambiental, de produtos técnicos e afins serão definidas em regulamento específico pelo órgão registrante”. Evidentemente, os novos instrumentos previstos na lei serão incorporados ao processo futuramente, assim como as conexões transversais à legislação, como a do autocontrole (Lei nº 14.515/2022).

Em que pese o esforço do legislador para detalhar o procedimento de registro, fator evidentemente mais relevante dentro da nova lei, a forma de apresentação de estudos e testes, assim como os formatos dos documentos, estão detalhados nos anexos do Decreto nº 4.074/2002. A dúvida permanece quando percebemos a necessidade de alteração nos estudos exigidos em face do novo formato de avaliação baseada no risco e não mais no perigo, pois não sabemos como e quando isso será feito.

Fica evidente também a revogação do art. 94 do Decreto nº 4.074/2002, referente ao Sistema de Informações sobre Agrotóxicos – SIA, substituído pelo texto do capítulo XIII da Lei nº 14.785/2023, que prevê o Sistema Unificado de Cadastro e de Utilização de Agrotóxicos e de Produtos de Controle Ambiental Informatizado – SISPA.

Por fim, devemos destacar que é clara a intenção do legislador de definir a coordenação dos diferentes processos de registro, seja para agrotóxicos, seja para produtos de controle ambiental, em órgãos individuais e singulares.



Todavia, percebe-se que se mantém em grande parte o processo de registro como um ato administrativo complexo, principalmente no caso de novos produtos: produto com ingrediente ativo ainda não registrado ou autorizado no País. Assim, considerados os princípios definidos para a governança pública como “o conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade”, é fortemente recomendável que um regulamento em forma de decreto instale um colegiado para integrar os diferentes atores na gestão dos agrotóxicos, sem prejuízo da manutenção das competências outorgadas aos coordenadores do processo de registro e reanálise.

Formatos modernos de colegiados vêm sendo adotados pelo Poder Executivo, os quais incluem não apenas os órgãos da administração pública, mas também representantes do setor regulado, sociedade civil e representações de classe.

Esses colegiados podem emitir resoluções e complementar entendimentos de forma transparente e participativa. Esse parece ser o caso para um processo de governança pública eficiente, alinhado às aspirações dos legisladores percebidas na nova lei de agrotóxicos.

Conclusões e recomendações

Os avanços advindos da edição da Lei nº 14.785/2023 podem não ser percebidos pela sociedade em curto e médio prazos devido à complexa interpretação do *modus operandi* do dia a dia da administração pública.

Para que haja um ambiente profícuo e juridicamente seguro, é imperioso que sejam criados instrumentos para a boa transição regulatória. Mesmo que a nova lei preveja um prazo de 360 dias para ajustes, não parece viável a edição massiva de novas normas em face das já perfeitamente revisadas e alinhadas às necessidades de agilidade e eficiência para o setor.

Dessa forma, a instalação de um colegiado com poderes para deliberar sobre temas que colaborem para a eficiência administrativa, assim como a proposição de um constante processo de avaliação de desempenho do setor, seria o melhor cenário para a transição regulatória, desde que preservada a liderança dos órgãos registrantes de cada modalidade de produto, conforme previsto na Lei nº 14.785/2023.



Referências:

ANVISA: Legislação vigente <https://www.gov.br/anvisa/pt-br/assuntos/regulamentacao/legislacao/bibliotecas-tematicas/arquivos/agrotoxicos.pdf> Acesso em 06/08/2024.

BRASIL, Lei nº 7.802, de 11 de julho de 1989. Diário Oficial da União, 12 jul 1989.

BRASIL, Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Diário Oficial da União de 1 fev 1999.

BRASIL, Decreto nº 4.074 de 04 de janeiro de 2002. Diário Oficial da União, 8 jan 2002.

BRASIL, Decreto nº 9.203 de 22 de novembro de 2017. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Diário Oficial da União, 23 nov 2017.

BRASIL, Lei nº 14.785, de 27 de dezembro de 2023. Diário Oficial da União, 28 dez de 2023.

BRASIL, Decreto nº 12.002 de 22 de abril de 2024. Estabelece normas para elaboração, redação, alteração e consolidação de atos normativos. Diário Oficial da União, 23 abr 2024.

CABRAL, Flávio Garcia. O que ocorre com os regulamentos quando a lei é revogada por uma nova legislação? O caso da Lei nº 14.133/2021 What happens to regulations.

FRANCISCO, José Carlos. Função regulamentar e regulamentos. Rio de Janeiro: Forense, 2009. p. 369.

GASPARINI, Diógenes. Poder regulamentar. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1982. p. 194.

IBAMA: Avaliação ambiental para registro de agrotóxicos, seus componentes e afins de uso agrícola <https://www.gov.br/ibama/pt-br/assuntos/quimicos-e-biologicos/agrotoxicos/avaliacao-ambiental#6--legisla--o-sobre-avalia--o-ambiental-para-registro-de-agrot-xicos--seus-componentes-e--afins-de-uso-agr-cola> Acesso em 06/08/2024.

MAPA: Legislação <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/insumos-agropecuarios/insumos-agricolas/agrotoxicos/legislacao>. Acesso em 06/08/2024.

PEDRA, Anderson Sant'Ana; TORRES Ronny Charles Lopes de. A nova lei de licitações e a recepção dos antigos regulamentos. Disponível em: www.ronnycharles.com.br. Acesso em 06/08/2024.

THORSTENSEN, Vera Helena; ARIMA JÚNIOR, Mauro Kiithi. Boas práticas regulatórias: a situação do Brasil como avaliada pela OCDE. 2020.