



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Donizeti Nogueira

VOTO EM SEPARADO

Da COMISSÃO DE AGRICULTURA E REFORMA AGRÁRIA, sobre o Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 49, de 2015, do Deputado Luis Carlos Heinze, que *dispõe sobre a comercialização, a estocagem, o processamento, a industrialização, o acondicionamento e o trânsito, no território nacional, de produtos agropecuários, seus derivados e subprodutos, importados de outros países, e dá outras providências.*

I – RELATÓRIO

A Comissão de Agricultura e Reforma Agrária (CRA) designou ao nobre Senador Ronaldo Caiado a incumbência de relatar o Projeto de Lei da Câmara nº 49, de 2015 (Projeto de Lei (PL) nº 6.897, de 2006, na origem), do nobre Deputado Luis Carlos Heinze, que *dispõe sobre a comercialização, a estocagem, o processamento, a industrialização, o acondicionamento e o trânsito, no território nacional, de produtos agropecuários, seus derivados e subprodutos, importados de outros países, e dá outras providências.*

Em 29 de setembro de 2015 a CRA recebeu o relatório do Senador Ronaldo Caiado, pela aprovação do Projeto de Lei da Câmara nº 49, de 2015, na forma da Emenda (substitutiva) que apresenta.

Em reunião da CRA, realizada em 1º de outubro de 2015, após a leitura do Relatório e os Senadores Blairo Maggi e Ronaldo Caiado discutirem a matéria, a Presidência concedeu vista coletiva solicitada pelos Senadores Donizeti Nogueira e Acir Gurgacz, nos termos do art. 132, §§ 1º e 4º do Regimento Interno do Senado Federal.

Como se observa no texto apresentado pelo nobre Relator, a Proposição compõe-se de cinco artigos, cujo conteúdo a seguir se transcreve.



SF/15902.21804-66

O **art. 1º** estabelece o objeto da futura lei e seu campo de aplicação, ou seja, a comercialização, a estocagem, o processamento, a industrialização, o acondicionamento e o trânsito, no território nacional, de produtos agropecuários, seus derivados e subprodutos, importados de outros países nas formas *in natura* ou semiprocessada.

O **art. 2º** estabelece que todos e quaisquer produtos agropecuários, seus derivados e subprodutos, importados de quaisquer países nas formas *in natura* ou semiprocessada somente poderão ser comercializados, estocados, processados, industrializados, acondicionados ou transitar pelo território nacional se, previamente, houverem sido submetidos: à análise de resíduos de princípios ativos de agrotóxicos ou afins, micotoxinas, ou outras substâncias tóxicas, e cujo laudo ou certificado ateste que, se existentes, tais resíduos não excedem os limites máximos estabelecidos em regulamento; e à inspeção sanitária relativa a produtos de origem vegetal ou animal, conforme o caso, e cujo laudo ou certificado ateste a inexistência de infecções ou infestações por patógenos ou parasitos.

No **art. 3º** são arroladas, sem prejuízo das responsabilidades civil e penal cabíveis, sanções aplicáveis aos infratores de dispositivos da nova Lei.

O **art. 4º**, por seu turno, fixa parâmetros que deverão constar em regulamento acerca de limites máximos, considerados seguros para a saúde humana e animal, de resíduos químicos que poderão ser tolerados em produtos agropecuários, seus derivados e subprodutos, e ainda estatui ser zero a tolerância para dioxinas e para princípios ativos de agrotóxicos ou afins não registrados no Brasil, na forma da legislação em vigor.

Por fim, o **art. 5º** estatui a cláusula de vigência, estabelecendo que a lei entrará em vigor sessenta dias após sua publicação.

Não foram apresentadas emendas ao Projeto.

II – ANÁLISE

Não se pode deixar de reconhecer o melhor esforço realizado pela relatoria no sentido de aprimorar o texto inicial da Proposta que se examina na Comissão de Agricultura e Reforma Agrária, a quem compete opinar sobre segurança alimentar e comercialização e fiscalização de produtos e insumos, inspeção e fiscalização de alimentos, vigilância e defesa



sanitária animal e vegetal, nos termos dos incisos IV e VI do art. 104-B do Regimento Interno do Senado Federal (RISF).

Entretanto, entendemos que escapou à análise apresentada um aspecto essencialmente controverso do Projeto de Lei da Câmara nº 49, de 2015, que nos coloca diante da indesejável possibilidade de violação do princípio do tratamento nacional, ao qual o Brasil está obrigado pelos acordos da Organização Mundial de Comércio (OMC). Neste ponto, estamos em total consonância com o entendimento do Ministério das Relações Exteriores – MRE, assim como nas posições defendidas pelo Ministério de Agricultura e Reforma Agrária e do Ministério da Indústria e Comércio em audiência pública realizada no âmbito desta Comissão para a instrução da matéria.

Com efeito, ressalta o MRE que a violação de normas às quais o Brasil está internacionalmente vinculado é uma forma grave de injuridicidade, que pode gerar a responsabilização internacional do país. A conversão da proposição em norma jurídica exporia imediatamente o Brasil a possíveis ações, tanto no âmbito da OMC quanto no do Mercosul, com escassa possibilidade de defesa. Tais litígios poderiam levar o País a sofrer sanções comerciais por parte de importantes mercados consumidores de produtos brasileiros, como os Estados Unidos da América, a União Europeia e a Argentina.

Chamamos enfaticamente a atenção para esse risco porque o vício em que recai a Proposição é particularmente grave, pois a violação ao princípio do tratamento nacional está explícita em seu texto, que afirma com toda clareza que as disposições apenas se aplicariam a produtos importados, não a seus similares domésticos, implicando, portanto, uma violação “de jure”, isto é, que não depende da forma como a norma seja aplicada, o que poderia ensejar uma condenação sumária no âmbito da OMC, sem a necessidade de apresentação de evidências de tratamento discriminatório. Além disso, a proposição viola o Acordo sobre Implementação de Medidas Sanitárias e Fitossanitárias da OMC (Acordo SPS), segundo o qual os países devem garantir que qualquer medida sanitária ou fitossanitária seja aplicada somente com base em princípios científicos e na medida necessária para proteção da saúde humana, animal ou vegetal, que é um acordo de grande relevância para a proteção dos interesses da indústria agroexportadora brasileira.

Se o Projeto de Lei apresentado tem o mérito de visar a proteger a saúde do consumidor brasileiro, conflita, porém, com normas

internacionais sobre a matéria, tanto da OMC quanto das organizações internacionais de referência ao Acordo SPS e, ainda, as do Mercosul. O Brasil tem historicamente atribuído elevada importância ao cumprimento dos princípios e regras do sistema multilateral de comércio, não só pelo próprio País como também por seus parceiros comerciais. Dessa forma, tem-se logrado aumentar as exportações brasileiras de produtos agrícolas e reduzir barreiras sanitárias injustificadas. No Mercosul, em um momento em que se discute a superação de assimetrias no interior do bloco, a integração produtiva e a notificação e progressiva eliminação de restrições não-tarifárias, (Decisões n.º 6, 27, 52 e 57/2007 do Conselho do Mercado Comum do Mercosul), a aprovação do Projeto de Lei traria prejuízos às relações políticas e comerciais do Brasil com seus vizinhos, uma vez que as novas exigências serão fatalmente encaradas como restrições disfarçadas ao comércio e um retrocesso brasileiro nos temas mencionados.

A proposição estabelece as seguintes condições para a comercialização, estocagem, processamento, industrialização, acondicionamento e trânsito, no território nacional, de produtos agropecuários e seus derivados importados: i) análise de resíduos de substâncias tóxicas, cujo laudo ateste que eventuais resíduos estejam dentro de limites estabelecidos em regulamento; e ii) inspeção sanitária, cujo laudo ateste a inexistência de infecções ou infestações por parasitas. As emendas ao projeto acrescentam que as referidas condições são aplicáveis aos "produtos agropecuários e seus derivados e subprodutos, importados de outros países nas formas in natura ou semiprocessada". Com isso, os produtos industrializados na origem deixariam de estar sujeitos à norma.

É importante ressaltar que, conforme a redação proposta, que não menciona a possibilidade de se estabelecer controles por amostragem, as exigências seriam aplicáveis a todos os carregamentos de produtos agropecuários não processados destinados à importação pelo Brasil. Isso resultaria em elevação dos custos de inspeção e realização de exames laboratoriais, tornando o preço final dos produtos importados menos competitivo no mercado interno. Com isso, ao impor aos produtos importados ônus não aplicável ao produto similar doméstico, o texto afronta diretamente, de forma evidente, o princípio do tratamento nacional, estabelecido no Art. III do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio da OMC - GATT.

Segundo o Acordo sobre Implementação de Medidas Sanitárias e Fitossanitárias da OMC (Acordo SPS), os países devem garantir que qualquer medida sanitária ou fitossanitária seja aplicada somente com base

em princípios científicos e na medida necessária para proteção da saúde humana, animal ou vegetal (Artigo 2.2). Não parece clara, do ponto de vista científico, a necessidade de que a totalidade dos produtos agropecuários importados seja inspecionada. É preciso levar em conta que há produtos que não sofrem tratamento com substâncias tóxicas ou que, por sua natureza, não são suscetíveis a determinados tipos de contaminação por infecções ou parasitas. Além disso, o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) já tem critérios definidos para conduzir processos de análises de risco de importação de produtos, nos quais se determinam o grau de controle necessário para cada produto agropecuário, de acordo com sua origem.

Ainda segundo o Acordo SPS, as medidas sanitárias ou fitossanitárias não devem arbitrariamente ou injustificadamente promover discriminação entre o país importador e os demais, nem ser aplicadas de modo que resulte em restrições disfarçadas ao comércio internacional (Artigo 2.3). Ao estabelecer seu nível de proteção sanitária ou fitossanitária, os países devem levar em conta o objetivo de minimizar efeitos comerciais negativos (Artigo 5.4.). O Anexo C do Acordo SPS estabelece que procedimentos de controle e inspeção de produtos não devem ser realizados (i) de maneira desfavorável aos produtos importados em relação aos produtos equivalentes domésticos; e (ii) devem ser limitados ao razoável e necessário. A inspeção da totalidade dos produtos agropecuários importados, como sugere o Projeto de Lei em apreço, não está em conformidade com essas exigências do Acordo SPS.

O Acordo SPS determina, igualmente, que os países deverão, durante a análise de riscos, levar em conta a prevalência de doenças em determinadas regiões, por meio da definição de áreas suscetíveis ou livres de determinadas doenças (Artigos 5.2 e 6.1). Desse modo, o importador deve tratar de modo diferenciado produtos que são originários de regiões ou zonas definidas como livres de certas enfermidades. Esse "princípio da regionalização" é defendido pelo Brasil e permite, por exemplo, que se exporte carne produzida em Santa Catarina - Estado livre de febre aftosa sem vacinação - para países que mantêm restrições a outros Estados brasileiros, onde a doença é controlada por meio de vacinação. A Lei proposta não parece admitir exceções dessa natureza, e iria de encontro a esse princípio tão importante para o comércio exterior agrícola brasileiro.

Outro fator importante a se levar em consideração é que as medidas sanitárias e fitossanitárias adotadas pelos países devam ser baseadas em padrões, diretrizes ou recomendações técnicas definidas pelas organizações internacionais relevantes (Artigos 3.1 e 5.1 do Acordo SPS).



Recorde-se que as organizações internacionais de referência para o Acordo SPS são a Convenção Internacional para Proteção de Vegetais (CIPV), a Organização Mundial de Saúde Animal (OIE) e o Codex Alimentarius. Essas organizações de referência já estabeleceram normas e diretrizes para grande parte dos produtos agropecuários transacionados no comércio internacional. Especificaram, ainda, procedimentos a serem seguidos para análise e gestão de riscos, com vistas a assegurar a saúde do consumidor, dos animais e a sanidade vegetal, bem como para evitar restrições desnecessárias ao comércio internacional de produtos agrícolas e alimentos.

Medidas mais restritivas do que as definidas pelas organizações de referência somente poderiam ser adotadas no caso de haver justificativa científica para tanto (Artigo 3.3 do Acordo SPS).

O Projeto de Lei prevê que a regulamentação dessa Lei deverá "estabelecer os limites máximos de resíduos químicos que poderão ser tolerados em produtos agropecuários e seus derivados, sendo zero a tolerância para dioxinas e para princípios ativos de agrotóxicos ou afins não registrados no Brasil". Deve-se ter em conta que os limites máximos de resíduos são definidos tanto em nível internacional, pelas organizações de referência acima citadas, quanto no plano doméstico, por meio da realização de estudos científicos apropriados. A tolerância zero para determinadas substâncias deveria, se for o caso, ser definida por ato normativo que não demande de rito processual complexo para ser modificado, tendo em vista a eventual necessidade de ajustes em função de novos estudos científicos ou da adoção de novas normas sobre essas substâncias em foros internacionais. Recorde-se a exigência de se fundamentarem, com base científica, eventuais medidas mais restritivas do que as das organizações de referência (Artigo 3.3 do Acordo SPS).

A injuridicidade da proposição poderia, teoricamente, ser amenizada pela retirada das expressões "importados de outros países" e "importadas de quaisquer países", de forma que seus requisitos aplicar-se-iam indistintamente a todos os produtos comercializados no território nacional, inclusive os de origem doméstica.

Além disso, seria necessário propor uma emenda – possivelmente após o Artigo 4º - com o seguinte teor: "A aplicação desta lei far-se-á em estrita conformidade com os dispositivos do Acordo sobre Implementação de Medidas Sanitárias e Fitossanitárias da Organização Mundial de Comércio". No entanto, mesmo assim, a medida traria significativos embaraços à comercialização de produtos agropecuários e seus

derivados, bem como considerável elevação dos custos de inspeção e realização de exames laboratoriais, que muitas vezes seriam tecnicamente injustificáveis, do ponto de vista científico.

Em suma, a posição contrária à proposição, que ora apresentamos, calca-se nos graves vícios de injuridicidade apontados, que representam afronta evidente a normas internacionais às quais o Brasil está vinculado e que tem todo o interesse em defender, como a melhor forma, inclusive, de proteger os interesses dos produtores domésticos contra eventuais medidas protecionistas ilegais de terceiros países.

III – VOTO

Pelo exposto, votamos pela **rejeição** do PLC nº 49, de 2015.

Sala da Comissão,

Donizeti Nogueira, Senador



SF/15902.21804-66