

PARECER Nº , DE 2018

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS SOCIAIS,
sobre o Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 36, de
2017 (Projeto de Lei (PL) nº 3.358, de 2015, na
Casa de origem), do Deputado Alceu Moreira, que
altera a Lei nº 1.283, de 18 de dezembro de 1950, para definir procedimentos relativos à inspeção e fiscalização dos produtos e estabelecimentos que especifica.

Relator: Senador **DALIRIO BEBER**

I – RELATÓRIO

Encontra-se em análise na Comissão de Assuntos Sociais (CAS) o Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 36, de 2017 (Projeto de Lei (PL) nº 3.358, de 2015, na Casa de origem), do nobre Deputado ALCEU MOREIRA, que *altera a Lei nº 1.283, de 18 de dezembro de 1950, para definir procedimentos relativos à inspeção e fiscalização dos produtos e estabelecimentos que especifica.*

O PLC nº 36, de 2017, é composto de três artigos.

O art. 1º altera o *caput* do art. 2º da Lei nº 1.283, de 1950, que dispõe sobre a inspeção industrial e sanitária dos produtos de origem animal, para retirar o mel, cera e derivados da relação dos produtos pecuários sujeitos à fiscalização de que trata a citada Lei. Ademais, acrescenta os §§ 1º e 2º ao referido artigo para:



SF/18117.64603-83

a) conceituar o mel como produto de natureza mista, elaborado por abelhas melíferas a partir de substância de origem vegetal;

b) estabelecer que o mel, a cera, a própolis e os demais produtos apícolas ficam sujeitos a normas específicas; e

c) determinar que sejam considerados os riscos potenciais inerentes aos diferentes produtos e processos e observadas as peculiaridades relativas ao porte dos estabelecimentos produtores, devendo as ações de inspeção e fiscalização ter natureza prioritariamente orientadora quando se tratar de estabelecimentos de pequeno porte, definidos em regulamento.

O art. 2º do PLC, por sua vez, altera o art. 11 da Lei nº 1.283, de 1950, para corrigir remissões, enquanto o art. 3º do PLC dispõe sobre a cláusula de vigência.

Na Justificação do Projeto, o Autor alega, em síntese, que as normas relativas à inspeção industrial e sanitária de produtos de origem animal são antigas e inadequadas para estabelecimentos de pequeno e médio porte e para “produtos dotados de certas especificidades”.

No Senado Federal, o PLC nº 36, de 2017, foi distribuído para apreciação das Comissões de Agricultura e Reforma Agrária (CRA) e de Assuntos Sociais (CAS), devendo ser posteriormente encaminhado para deliberação final do Plenário.

Na CRA foi aprovado o relatório da Senadora REGINA SOUSA, que passou a constituir o Parecer daquela Comissão pela aprovação do Projeto, com a Emenda nº 1 – CRA, apresentada pela Relatora.

Não foram apresentadas outras emendas ao PLC.

SF/18117.64603-83

II – ANÁLISE

Compete à Comissão de Assuntos Sociais opinar sobre proposições que digam respeito a inspeção e fiscalização de alimentos, nos termos do inciso II do art. 100 do Regimento Interno do Senado Federal.

Uma vez que a CAS é a última comissão a analisar a matéria previamente à deliberação do Plenário, a presente análise abrangerá, além do mérito, questões relativas à constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e técnica legislativa do PLC nº 36, de 2017.

Inicialmente, verifica-se que o Projeto atende aos pressupostos de constitucionalidade formal, uma vez que é observada a competência concorrente da União para legislar sobre proteção e defesa da saúde, nos termos do inciso XII do art. 24 da Constituição Federal (CF).

São observadas, ainda, a atribuição do Congresso Nacional de dispor sobre as matérias de competência da União, na forma do *caput* do art. 48 da CF, e as normas relativas à iniciativa, uma vez que não se trata de matéria de iniciativa privativa do Presidente da República, nos termos do art. 61 da CF, *caput* e § 1º.

A espécie legislativa eleita para veicular a matéria – lei ordinária – é adequada, uma vez que não se trata de conteúdo reservado a lei complementar. Ademais, a proposta não afronta qualquer disposição constitucional relativa à matéria de que trata.

Quanto à juridicidade, salvo algumas exceções que serão abordadas na discussão de mérito, o PLC nº 36, de 2017, inova a legislação vigente, mediante proposição parlamentar que imprime generalidade e coercitividade aos comandos que define, com obediência aos princípios gerais do Direito. A Proposição também não merece reparos no que concerne à técnica legislativa adotada e à regimentalidade, pois se harmoniza com as prescrições da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, e sua tramitação encontra-se de acordo com o que preconiza os regimentos das Casas que compõem o Congresso Nacional.

No que tange ao mérito, entretanto, entendemos que o Projeto não merece ser aprovado. Excluir o mel, a cera e derivados da relação de produtos pecuários sujeitos à fiscalização de que trata a Lei nº 1.283, de 1950, criaria uma lacuna legislativa no que diz respeito à fiscalização desses produtos e prejudicaria os apicultores, que dependem da chancela do serviço público de inspeção de produtos de origem animal para a exportação de sua produção.

É equivocada, também, a proposta de se caracterizar o mel como “*produto de natureza mista, elaborado por abelhas melíferas a partir de substâncias de origem vegetal*”. O novo conceito proposto não se encontra em harmonia com a definição utilizada pelos órgãos internacionais de referência na área, a exemplo do *Codex Alimentarius*, que é um programa conjunto da Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (FAO) e da Organização Mundial de Saúde (OMS) criado com o objetivo de estabelecer normas internacionais na área de alimentos.

Nota Técnica do MAPA argumenta ainda que, quanto à conceituação do mel como produto de origem mista (vegetal e animal), não existe um conceito legal de ‘produto de origem mista’. Na visão do Ministério, se aprovada essa conceituação retira o mel do âmbito de fiscalização do Serviço de Inspeção Federal, no âmbito do DIPOA/MAPA.

Além disso, conforme registrado no Parecer nº 6, de 2018, da CRA, a caracterização do mel como “*produto de natureza mista*”, conforme a proposta do PLC nº 36, de 2017, pode causar confusão e facilitar a falsificação do produto natural, de origem animal, por meio da adição de produtos de origem vegetal, como o melaço da cana-de-açúcar.

Ainda sobre esse tópico, cumpre-nos registrar que, em 22 de maio de 2018, a CRA realizou audiência pública para instruir o PLC nº 36, de 2017, que contou com a presença, entre outros convidados, de representantes da Associação dos Meliponicultores do Distrito Federal, da Associação Brasileira de Exportadores de Mel (ABEMEL) e da Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA).

Os representantes do setor produtivo foram enfáticos quanto à posição contrária à alteração na definição do mel intentada pelo PLC, sob o



SF/18117.64603-83

argumento de que a modificação proposta criaria insegurança jurídica, principalmente para os exportadores de mel, sem resolver concretamente os problemas atualmente existentes no que se refere à fiscalização.

A proposta do PLC para que o mel, a cera, a própolis e os demais produtos apícolas fiquem sujeitos a normas específicas, por sua vez, não apresenta qualquer efetividade prática. Os produtos de abelhas e derivados já dispõem de regulamentação específica, no sentido do que pretende o PLC nº 36, de 2017.

O Decreto nº 9.013, de 29 de março de 2017, por exemplo, embora traga normas comuns aos diversos produtos de origem animal, contém diversas disposições específicas para os produtos de abelhas e derivados, como é o caso do art. 22 (estabelecimentos de produtos de abelhas e derivados); do art. 47 (unidades móveis de extração); dos arts. 264 a 268 (inspeção industrial e sanitária de produtos de abelhas e derivados); dos arts. 413 a 426 (padrões de identidade e qualidade de produtos de abelhas e derivados); entre outros. O comando genérico da Lei para que a fiscalização do mel e demais produtos apícolas e seus derivados obedeça a regulamento específico não implica qualquer efeito prático, uma vez que há possibilidade de o Poder Executivo apenas reproduzir as normas já existentes em diploma normativo distinto.

Nesse sentido, a Emenda nº 1 – CRA tem o mérito de suprimir as propostas analisadas nos parágrafos precedentes, mantendo, contudo, a determinação para que sejam considerados os riscos potenciais inerentes aos diferentes produtos e processos, bem como as peculiaridades relativas ao porte dos estabelecimentos produtores, devendo as ações de inspeção e fiscalização terem natureza prioritariamente orientadora quando se tratar de estabelecimentos de pequeno porte, definidos em regulamento.

Ainda que a referida Emenda melhore sensivelmente o Projeto, entendemos que seria mais adequada a rejeição da proposição, pois já existem normas que determinam a observância das peculiaridades relativas ao porte dos estabelecimentos produtores para fins de fiscalização sanitária, como é o caso do art. 7º do Regulamento do Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária (SUASA), aprovado pelo Decreto nº 5.741, de 30 de março de 2006, segundo o qual o Mapa estabelecerá normas específicas



SF/18117.64603-83

de defesa agropecuária a serem observadas na agroindustrialização realizada pela agricultura familiar ou equivalente e suas organizações, inclusive quanto às condições estruturais e de controle de processo.

Quanto às ações de inspeção e fiscalização terem natureza prioritariamente orientadora quando se tratar de estabelecimentos de pequeno porte, a Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, que institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, já estabelece, no seu art. 55, que a fiscalização, inclusive no que se refere ao aspecto sanitário, deverá ser prioritariamente orientadora quando a atividade ou situação, por sua natureza, comportar grau de risco compatível com esse procedimento, devendo ser observado o critério da dupla visita para a lavratura de autos de infração. O dispositivo é aplicável também ao produtor rural pessoa física e ao agricultor familiar conceituado na Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006, conforme dispõe o art. 3º-A da referida Lei Complementar, incluído pela Lei Complementar nº 147, de 7 de agosto de 2014.

Dessa forma, muito embora o Relatório apresentado pela Senadora REGINA SOUSA perante a CRA tenha o mérito de ter aprofundado o debate sobre o PLC nº 36, de 2017, e de ter proposto emenda que melhora sensivelmente o Projeto, entendemos que as medidas remanescentes após o acolhimento da Emenda nº 1 – CRA já se encontram previstas na legislação atualmente vigente, ou seja, não inovam o ordenamento jurídico. Além disso, como a Câmara dos Deputados é a Casa iniciadora da Proposição, existe a possibilidade de as emendas aprovadas pelo Senado Federal serem rejeitadas quando do retorno do Projeto àquela Casa, o que implicaria o encaminhamento à sanção presidencial do texto originalmente aprovado pela Câmara dos Deputados. Assim, o encaminhamento pela rejeição do PLC nº 36, de 2017, constitui-se opção mais segura nesta situação, tanto para manter a segurança jurídica da matéria regulada, quanto para garantir que não ocorrerá descontinuidade na exportação de mel e derivados brasileiros.



SF/18117.64603-83

III – VOTO

Diante do exposto, votamos pela **rejeição** do Projeto de Lei da Câmara nº 36, de 2017, ficando, em decorrência, prejudicada a Emenda nº 1 – CRA.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

SF/18117.64603-83