



# **SENADO FEDERAL**

## **PARECER (SF) Nº 55, DE 2018**

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS SOCIAIS, sobre o Projeto de Lei da Câmara nº 36, de 2017, 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.

**PRESIDENTE:** Senadora Marta Suplicy

**RELATOR:** Senador Dalirio Beber

31 de Outubro de 2018





**Relatório de Registro de Presença**  
**CAS, 31/10/2018 às 09h - 37ª, Extraordinária**  
Comissão de Assuntos Sociais

| MDB                                      |  |
|--|--|
| TITULARES                                | SUPLENTE                                 |
| HÉLIO JOSÉ                               | 1. GARIBALDI ALVES FILHO                 |
| WALDEMIR MOKA <a href="#">PRESENTE</a>   | 2. VALDIR RAUPP <a href="#">PRESENTE</a> |
| MARTA SUPPLY <a href="#">PRESENTE</a>    | 3. ROMERO JUCÁ                           |
| JOSÉ AMAURI <a href="#">PRESENTE</a>     | 4. EDISON LOBÃO                          |
| AIRTON SANDOVAL <a href="#">PRESENTE</a> | 5. ROSE DE FREITAS                       |

| Bloco Parlamentar da Resistência Democrática (PDT, PT) |  |
|--|--|
| TITULARES  | SUPLENTE                                   |
| ÂNGELA PORTELA   | 1. FÁTIMA BEZERRA <a href="#">PRESENTE</a> |
| HUMBERTO COSTA   | 2. GLEISI HOFFMANN                         |
| PAULO PAIM   | 3. JOSÉ PIMENTEL                           |
| PAULO ROCHA <a href="#">PRESENTE</a>                   | 4. JORGE VIANA                             |
| REGINA SOUSA   | 5. LINDBERGH FARIAS                        |

| Bloco Social Democrata (PSDB, DEM)            |   |
|---|---|
| TITULARES                                     | SUPLENTE                                  |
| DALIRIO BEBER <a href="#">PRESENTE</a>        | 1. FLEXA RIBEIRO <a href="#">PRESENTE</a> |
| EDUARDO AMORIM                                | 2. RICARDO FERRAÇO                        |
| RONALDO CAIADO                                | 3. JOSÉ AGRIPINO                          |
| MARIA DO CARMO ALVES <a href="#">PRESENTE</a> | 4. WILDER MORAIS                          |

| Bloco Parlamentar Democracia Progressista (PP, PSD) |  |
|---|--|
| TITULARES   | SUPLENTE                                 |
| SÉRGIO PETECÃO                                      | 1. OTTO ALENCAR <a href="#">PRESENTE</a> |
| ANA AMÉLIA <a href="#">PRESENTE</a>                 | 2. CIRO NOGUEIRA                         |

| Bloco Parlamentar Democracia e Cidadania (PV, PSB, PCdoB, REDE, PPS, PODE) |                       |
|--|-----------------------|
| TITULARES  | SUPLENTE              |
| LÍDICE DA MATA   | 1. ROMÁRIO            |
| RANDOLFE RODRIGUES   | 2. VANESSA GRAZZIOTIN |

| Bloco Moderador (PTC, PTB, PR, PRB) |                     |
|-------------------------------------|---------------------|
| TITULARES                           | SUPLENTE            |
| CIDINHO SANTOS                      | 1. ARMANDO MONTEIRO |
| VICENTINHO ALVES                    | 2. EDUARDO LOPES    |

## 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:



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.



## 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



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



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.





### 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



## **DECISÃO DA COMISSÃO**

**(PLC 36/2017)**

EM REUNIÃO REALIZADA NESTA DATA, A COMISSÃO DE ASSUNTOS SOCIAIS APROVA PARECER CONTRÁRIO AO PROJETO DE LEI DA CÂMARA Nº 36, DE 2017, DE AUTORIA DO DEPUTADO ALCEU MOREIRA.

31 de Outubro de 2018

Senadora MARTA SUPPLY

Presidente da Comissão de Assuntos Sociais