



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Jorginho Mello

PARECER N° , DE 2019

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 326, de 2016, do Senador Dário Berger, que *institui a Política Nacional de Defesa Agropecuária*.

Relator: Senador **JORGINHO MELLO**

I – RELATÓRIO

Está em análise nesta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 326, de 2016, de autoria do Senador DÁRIO BERGER, que *institui a Política Nacional de Defesa Agropecuária*.

A Proposição é constituída de 20 artigos, organizados em cinco capítulos. O Capítulo I, que trata das disposições preliminares, é constituído dos arts. 1º e 2º. O art. 1º enuncia o objeto da futura lei, e, no art. 2º, são estabelecidos os conceitos aplicáveis à Política que se pretende instituir. Pelo Projeto, a fiscalização sanitária poderá ser realizada mediante auditorias ou inspeções, sendo as auditorias privativas do Poder Público e as inspeções, passíveis de delegação a agentes privados. O PLS também cria o conceito de “certificação de conformidade sanitária”.

O Capítulo II dispõe sobre a Política Nacional de Defesa Agropecuária e engloba os arts. 3º a 9º. Dezesseis importantes princípios que norteiam a PNDA são enumerados no art. 3º. O art. 4º, por sua vez, estabelece os objetivos da Política, enquanto no art. 5º são discriminadas as atribuições do Poder Público. O art. 6º trata das atividades de defesa agropecuária a serem

SF/19774.19635-57

realizadas no âmbito dos três níveis de governo e o art. 7º, do credenciamento pelo Poder Público de entidades privadas para a prestação dos serviços de inspeção sanitária. O art. 8º estabelece como deve ser emitido o certificado de conformidade sanitária. O art. 9º estabelece que a alocação dos recursos necessários à execução das ações da PNDA será prevista no orçamento federal.

Compõem o Capítulo III os arts. 10 a 13. O art. 10 reproduz, em larga medida, com aperfeiçoamentos pontuais, o art. 28-A da Lei nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991 (Lei Agrícola), que originalmente estabeleceu o Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária (SUASA). O art. 11 trata dos métodos de fiscalização, como o de análise de riscos e pontos críticos de controle, e dos sistemas brasileiro de inspeção de produtos de origem vegetal e de origem animal; e de inspeção para insumos usados na agropecuária. O art. 12 institucionaliza os Planos Plurianuais de Atenção à Sanidade Agropecuária e o Plano Plurianual do Governo Federal, enquanto o art. 13 remete ao regulamento os sistemas de informação do Suasa.

O Capítulo IV trata das infrações e penalidades e suas disposições, que constam do art. 14 ao art. 17 do Projeto. O art. 14 remete ao regulamento a disciplina complementar acerca das infrações às normas de defesa agropecuária e sobre o processo administrativo. No art. 15 são estabelecidas as sanções ao profissional que certificar em desconformidade com a legislação. Conforme o art. 16, são ainda previstas penalidades administrativas para os estabelecimentos que se beneficiem de certificado ou atestado de conformidade sanitária emitidos irregularmente. O art. 17 atualiza o art. 2º da Lei nº 7.889, de 23 de novembro de 1989, que estabelece sanções para as infrações à legislação sanitária referente aos produtos de origem animal.

O Capítulo V, por fim, trata das disposições finais e comprehende os arts. 18 a 20. O art. 18 altera o art. 9º da Lei nº 1.283, de 18 de dezembro de 1950, para disciplinar o procedimento de inspeção prévia no âmbito da inspeção industrial e sanitária de produtos de origem animal. O art. 19 revoga dispositivos da Lei nº 8.171, de 1991, referentes ao Suasa, e trazidos para o texto da Política, e o art. 20 estabelece a vigência da futura lei a partir de cento e oitenta dias da data de sua publicação.

Na Justificação do Projeto, o autor destaca a importância das atividades de defesa agropecuária, que se fazem presentes em todas as fases da produção agropecuária e que são fundamentais para preservar essa produção da ação de pragas e doenças e para assegurar a qualidade e inocuidade dos alimentos produzidos ou consumidos no País. Ressalta, ainda, que o Projeto



SF/19774.19635-57

apresentado leva em consideração os resultados da Avaliação da Política Pública de Defesa Agropecuária realizada pela Comissão de Agricultura e Reforma Agrária do Senado Federal (CRA) ao longo do ano de 2015.

A Proposição foi distribuída às Comissões de Constituição, Justiça e Cidadania; e de Agricultura e Reforma Agrária, cabendo à última a decisão terminativa.

Não foram oferecidas emendas ao PLS no prazo regimental.

II – ANÁLISE

Nos termos do inciso I do art. 101 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), compete à CCJ opinar sobre a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade da matéria.

A competência da União para dispor sobre defesa agropecuária tem fundamento nos incisos V, VI e XII do art. 24 da Constituição da Federal (CF), relacionados à produção e consumo, proteção do meio ambiente e defesa da saúde, respectivamente.

A matéria não é reservada a lei complementar, e não está sujeita à iniciativa privativa do Presidente da República, ou é de sua competência exclusiva. Cabe, portanto, ao Congresso Nacional dispor sobre a matéria do PLS nº 326, de 2016, motivo pelo qual não vislumbramos qualquer óbice formal de ordem constitucional a esse Projeto.

Quanto à juridicidade, o PLS em análise inova a legislação vigente. Foram cumpridas as disposições regimentais atinentes ao trâmite da matéria e, no que concerne à técnica legislativa adotada, observa-se que a Proposição se harmoniza com as prescrições da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998.

Quanto ao mérito, entendemos que o assunto será aprofundado pela Comissão de Agricultura e Reforma Agrária, à qual compete opinar sobre comercialização e fiscalização de produtos e insumos, inspeção e fiscalização de alimentos, vigilância e defesa sanitária animal e vegetal, nos termos do inciso VI do art. 104-B do RISF.



SF/19774.19635-57

Cabe, contudo, registrar que o PLS traz avanços no marco legal da defesa agropecuária ao condensar, em um único diploma legal, os comandos estruturantes dessa importante política pública, promovendo as atualizações e os aperfeiçoamentos pertinentes.

O Projeto contempla a questão ambiental ao eleger a proteção ao meio ambiente como uma finalidade da PNDA, na forma do art. 1º do PLS, e ao estabelecer como um princípio dessa Política a estabilidade dos ecossistemas locais do País e sua biodiversidade. Também atualiza conceitos aplicáveis à defesa agropecuária, destacando-se a delimitação entre os conceitos de “fiscalização sanitária”, “auditoria sanitária” e “inspeção sanitária”. Os princípios propostos à Política estão em consonância com modernas práticas de gestão pública e o Projeto mantém a atual organização dos serviços de defesa agropecuária no âmbito dos três níveis de governo.

Os únicos reparos que o Projeto merece dizem respeito a dois pontos específicos: I) a falta de uma disciplina quanto à atuação de agentes privados na inspeção sanitária, o que deixa margem à contratação direta desses serviços pelos estabelecimentos, potencializando o risco de que haja conflito de interesses nas relações entre o agente certificador e o estabelecimento inspecionado; e II) multas pecuniárias demasiadamente brandas, que não têm capacidade de dissuadir os agentes quanto ao cometimento de infrações, motivo pelo qual não cumprem sua função pedagógica.

Dessa forma, apresentamos uma emenda para estabelecer que a inspeção sanitária privada deva ser prestada por entidade credenciada, que ficará responsável pela contratação direta dos profissionais habilitados. É mantida a exigência de credenciamento específico para os profissionais junto à autoridade sanitária competente, que deverão estar necessariamente vinculados a uma entidade credenciada. O estabelecimento, ao demandar os serviços de inspeção sanitária, deverá contratar uma entidade certificadora, de forma que não haja vínculo direto do estabelecimento inspecionado com o profissional responsável pela inspeção.

Além disso, essa primeira emenda veda expressamente que o estabelecimento inspecionado exerça qualquer tipo de influência junto às entidades credenciadas com o fim de atingir a independência funcional dos profissionais encarregados dos serviços de inspeção e proíbe, ainda, a participação societária, nas entidades prestadoras de serviços de inspeção, de sócios, controladores, dirigentes, empregados ou outras pessoas que possuam relações negociais com os estabelecimentos sujeitos à inspeção pela entidade



SF/19774.19635-57

credenciada, excetuados os contratos decorrentes da aplicação da lei que institui a PNDA e das relações de consumo. Vedações semelhantes aplicar-se-ão aos profissionais habilitados, bem como a seus auxiliares.

A segunda emenda que apresentamos estabelece a receita operacional bruta do estabelecimento infrator como parâmetro máximo da multa, em vez de um valor fixo nominal, como propõem o texto original do PLS nº 326, de 2016, e como propunha a Medida Provisória nº 772, de 2017, apresentada por ocasião do escândalo que resultou na Operação Carne Fraca, e que estabelecia multa de até quinhentos mil reais para a infração à legislação sanitária referente aos produtos de origem animal. A fórmula estabelecida por esses instrumentos normativos ignora a enorme disparidade de poder econômico existente entre as empresas que compõem o setor, limitando a possibilidade de a autoridade sanitária adequar a gradação da sanção pecuniária à real necessidade de coibição das infrações à legislação sanitária.

Além disso, propomos: i) que as penas possam ser aplicadas de forma cumulativa; ii) o aumento do limite máximo, para R\$ 25 mil, da multa pecuniária a ser aplicada ao profissional liberal que emitir certificado de conformidade sanitária em desacordo com a legislação sanitária, com o fito de ampliar o poder de dissuassão da penalidade; e iii) a extensão da multa pecuniária à entidade certificadora, com base em sua receita operacional bruta.

III – VOTO

Diante do exposto, somos pela **aprovação** do Projeto de Lei do Senado nº 326, de 2016, com as seguintes emendas:

EMENDA N° – CCJ

Dê-se a seguinte redação aos art. 2º e 7º do Projeto de Lei do Senado nº 326, de 2016:

“Art. 2º

.....

V - Inspeção Sanitária: atividade de fiscalização exercida pelo Poder Público ou por entidade privada, credenciada na forma do

SF/19774.19635-57

regulamento, que tem por finalidade assegurar a observância da legislação sanitária e de seu regulamento;

.....”

“Art. 7º À União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios compete credenciar as entidades privadas e os profissionais habilitados para a prestação de serviços privados de inspeção sanitária, na forma do regulamento.

§ 1º Os profissionais habilitados para a prestação de serviços de inspeção sanitária, bem como seus auxiliares, deverão estar vinculados a entidade credenciada nos termos do *caput* e § 1º deste artigo.

§ 2º É vedado ao estabelecimento inspecionado exercer qualquer tipo de influência junto às entidades credenciadas com o fim de atingir a independência funcional dos profissionais encarregados dos serviços de inspeção.

§ 3º É vedada a participação societária ou exercício de cargo de direção nas entidades privadas credenciadas de que trata este artigo de pessoas que tenham as seguintes relações com os estabelecimentos sujeitos a inspeção pela entidade credenciada:

I - sejam proprietárias, sócias, acionistas, dirigentes ou empregadas desses estabelecimentos;

II - tenham parentesco até o terceiro grau, em linha reta, colateral ou por afinidade com as pessoas listadas no inciso anterior; ou

III - tenham contratos com esses estabelecimentos, excetuados os decorrentes da aplicação desta lei e das relações de consumo.

§ 4º Os profissionais credenciados, bem como seus auxiliares, ficam impedidos de inspecionar estabelecimentos quando:

I - sejam proprietários, sócios, acionistas, dirigentes ou empregados desses estabelecimentos;

II - tenham relação de parentesco até o terceiro grau em linha reta, colateral ou por afinidade com proprietários, sócios, acionistas, dirigentes ou empregados desses estabelecimentos; ou

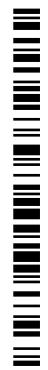
III - possuam relação contratual com esses estabelecimentos, excetuadas as de consumo.”

EMENDA Nº – CCJ

Dê-se a seguinte redação aos arts. 15, 16 e 17 do Projeto de Lei do Senado nº 326, de 2016:

SF/19774.19635-57

SF/1977.19635-57



“Art. 15. Sem prejuízo das responsabilidades penal e civil cabíveis, o profissional que certificar ou atestar a conformidade sanitária de produto, subproduto, matéria-prima, insumo, processo produtivo, instalações industriais, armazenamento ou transporte em desconformidade com a legislação sanitária, estará sujeito às seguintes penalidades, aplicáveis isolada ou cumulativamente:

.....
IV - multa de até R\$ 25.000,00 (vinte e cinco mil reais).

§ 2º No caso de certificação de conformidade sanitária emitida no âmbito da inspeção sanitária, sem prejuízo das sanções aplicáveis ao profissional certificador nos termos deste artigo, deverá ser aplicada à entidade privada de inspeção sanitária, à qual estiver ligado o profissional, multa de até 10% (dez por cento) sobre a sua receita operacional bruta nos 12 (doze) meses anteriores à data da infração, considerados os parâmetros do § 1º.

§ 3º A multa de que trata o parágrafo anterior não é aplicável na hipótese em que a sanção cominada ao profissional seja a de advertência.

§ 4º Cabe ao regulamento prever as hipóteses de suspensão e cancelamento do credenciamento de entidades privadas prestadoras de serviços de inspeção sanitária.

§ 5º A autoridade competente para a apuração da infração a que se refere o *caput* deverá comunicar o fato ao conselho profissional do agente infrator, para aplicação das sanções administrativas ou disciplinares cabíveis, e ao Ministério Público, para a devida apuração penal.”

“Art. 16. Sem prejuízo das responsabilidades penal e civil cabíveis, o estabelecimento que se beneficiar de certificado ou atestado de conformidade sanitária de produto, subproduto, matéria-prima, insumo, processo produtivo, instalações industriais, armazenamento ou transporte, emitido em desconformidade com a legislação sanitária, estará sujeito às seguintes penalidades, aplicáveis isolada ou cumulativamente:

.....
II – multa de até 2% (dois por cento) sobre a receita operacional bruta do estabelecimento nos 12 (doze) meses anteriores à data da infração, nos casos não compreendidos no inciso I;

”

“Art. 17. O art. 2º da Lei nº 7.889, de 23 de novembro de 1989, passa a vigorar com a seguinte redação:

SF/19774.19635-57

‘Art. 2º Sem prejuízo das responsabilidades penal e civil cabíveis, o estabelecimento que infringir a legislação referente aos produtos de origem animal estará sujeito às seguintes sanções, aplicáveis isolada ou cumulativamente:

I - advertência, quando se tratar da primeira notificação da mesma natureza, não houver o agente agido com dolo ou má-fé e não houver danos a terceiros decorrentes da infração;

II - multa de até 2% (dois por cento) sobre a receita operacional bruta do estabelecimento nos 12 (doze) meses anteriores à data da infração, nos casos não compreendidos no inciso I;

.....
§ 1º A multa prevista no inciso II do caput deverá ser suficiente para dissuadir o estabelecimento de infringir a legislação sanitária, observando-se os seguintes critérios de aplicação:

I - capacidade econômica do agente;

II - danos, efetivo e potencial, da conduta apurada;

III - grau de culpa do agente;

IV - reincidência;

V - utilização de artifício, ardil, simulação, desacato, embaraço ou resistência, com o fim de elidir a ação fiscal.

.....’ (NR)’

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator