



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Luis Carlos Heinze

PARECER N° , DE 2022

Da COMISSÃO DE AGRICULTURA E REFORMA AGRÁRIA, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei (PL) n° 1.293, de 2021, da Presidência da República, que *dispõe sobre os programas de autocontrole dos agentes privados regulados pela defesa agropecuária e sobre a organização e os procedimentos aplicados pela defesa agropecuária aos agentes das cadeias produtivas do setor agropecuário; institui o Programa de Incentivo à Conformidade em Defesa Agropecuária, a Comissão Especial de Recursos de Defesa Agropecuária e o Programa de Vigilância em Defesa Agropecuária para Fronteiras Internacionais (Vigifronteiras); altera as Leis n°s 13.996, de 5 de maio de 2020, 9.972, de 25 de maio de 2000, e 8.171, de 17 de janeiro de 1991; e revoga dispositivos dos Decretos-Leis n°s 467, de 13 de fevereiro de 1969, e 917, de 8 de outubro de 1969, e das Leis n°s 6.198, de 26 de dezembro de 1974, 6.446, de 5 de outubro de 1977, 6.894, de 16 de dezembro de 1980, 7.678, de 8 de novembro de 1988, 7.889, de 23 de novembro de 1989, 8.918, de 14 de julho de 1994, 9.972, de 25 de maio de 2000, 10.711, de 5 de agosto de 2003, e 10.831, de 23 de dezembro de 2003.*

Relator: Senador **LUIS CARLOS HEINZE**



SF/22227.99966-66



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Luis Carlos Heinze

I - RELATÓRIO

Sob análise na Comissão de Agricultura e Reforma Agrária (CRA) do Senado Federal o Projeto de Lei (PL) nº 1.293, de 2021, de autoria da Presidência da República, que *dispõe sobre os programas de autocontrole dos agentes privados regulados pela defesa agropecuária e sobre a organização e os procedimentos aplicados pela defesa agropecuária aos agentes das cadeias produtivas do setor agropecuário; institui o Programa de Incentivo à Conformidade em Defesa Agropecuária, a Comissão Especial de Recursos de Defesa Agropecuária e o Programa de Vigilância em Defesa Agropecuária para Fronteiras Internacionais (Vigifronteiras); altera as Leis nºs 13.996, de 5 de maio de 2020, 9.972, de 25 de maio de 2000, e 8.171, de 17 de janeiro de 1991; e revoga dispositivos dos Decretos-Leis nºs 467, de 13 de fevereiro de 1969, e 917, de 8 de outubro de 1969, e das Leis nºs 6.198, de 26 de dezembro de 1974, 6.446, de 5 de outubro de 1977, 6.894, de 16 de dezembro de 1980, 7.678, de 8 de novembro de 1988, 7.889, de 23 de novembro de 1989, 8.918, de 14 de julho de 1994, 9.972, de 25 de maio de 2000, 10.711, de 5 de agosto de 2003, e 10.831, de 23 de dezembro de 2003.*

O PL é composto de 9 (nove) capítulos, com 51 (cinquenta e um) artigos.

O Capítulo I apresenta, entre outros, os objetivos, as definições legais, os princípios, e a unidade responsável pela gestão da defesa agropecuária da futura lei.

O Capítulo II dispõe sobre programas de autocontrole dos agentes privados regulados pela defesa agropecuária com o objetivo de garantir a inocuidade, a identidade, a qualidade e a segurança dos seus produtos.

O Capítulo III institui o Programa de Incentivo à Conformidade em Defesa Agropecuária, com o objetivo de estimular o aperfeiçoamento de sistemas de garantia da qualidade robustos e auditáveis, com detalhamento de seu regramento.

O Capítulo IV, por sua vez, estabelece o procedimento dos atos públicos de liberação de estabelecimentos e de produtos, especialmente sobre o registro de estabelecimentos, o registro de produtos, os critérios para concessão, isenção e simplificação de registro, e a rotulagem.

Em seguida, o Capítulo V estatui as medidas cautelares que, entretanto, não serão aplicadas quando a não conformidade puder ser sanada durante



SF/22227.99966-66



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Luis Carlos Heinze

a ação de fiscalização, e que deverão ser canceladas imediatamente quando for comprovada a resolução da não conformidade que deu causa à sua aplicação.

O Capítulo VI trata das infrações e das penalidades no âmbito da novel legislação: I - advertência; II - multa; III - condenação do produto; 18 IV - suspensão de registro, de cadastro ou de credenciamento; V - cassação de registro, de cadastro ou de credenciamento; e VI - cassação da habilitação de profissional para prestar serviços relacionados à defesa agropecuária. Essas infrações serão graduadas de acordo com o risco para a defesa agropecuária e classificadas em: I - infração de natureza leve; II - infração de natureza moderada; III - infração de natureza grave; IV - infração de natureza gravíssima.

O Capítulo VII dispõe sobre o processo administrativo de fiscalização agropecuária. A penalidade de suspensão de registro, de cadastro ou de credenciamento ou a penalidade de cassação de registro, de cadastro ou de credenciamento poderão ser convertidas em multa, mediante apresentação de requerimento do infrator e celebração de termo de ajustamento de conduta.

O Capítulo VIII institui o Programa de Vigilância em Defesa Agropecuária para Fronteiras Internacionais (VIGIFRONTIÉRAS), que será ainda regulamentado pelo Poder Executivo no prazo de até 90 dias, contado da data de publicação da futura Lei.

Por fim, o Capítulo IX apresenta disposições finais e transitórias, veiculando regras de regulamentação da futura lei, alterações legais necessárias, cláusula de vigência e produção de efeitos. Finalmente, o Anexo da futura Lei correlaciona a natureza das infrações com a classificação dos agentes e especifica os valores de eventuais multas.

Na Exposição de Motivos (EM) nº 00001/2021 MAPA, 7 de janeiro de 2021, o Poder Executivo defendeu que, ante a expansão progressiva do agronegócio brasileiro, vem ocorrendo maior demanda na execução das práticas de controle e fiscalização agropecuária, e, por outra parte, verifica-se um esgotamento fiscal do Estado, o que exige aprimoramento da função de polícia administrativa sanitária para uma atuação mais eficiente para atendimento adequado da sociedade.

O PL nº 1.293, de 2021, foi distribuído apenas a esta Comissão, em *decisão terminativa*.



SF/22227.99966-66



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Luis Carlos Heinze

Em 8 de junho de 2022, ocorreu a audiência pública interativa na CRA, em atendimento ao Requerimento nº 12/2022 – CRA, de autoria dos Senadores JEAN PAUL PRATES, PAULO ROCHA, e LUIS CARLOS HEINZE, com a finalidade de instruir o PL, com a presença dos seguintes participantes: José Guilherme Tollstadius Leal, Secretário de Defesa Agropecuária do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - SDA/Mapa; Janus Pablo Fonseca de Macedo, Presidente do Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais Federais Agropecuários - ANFFA Sindical; Josélio de Andrade Moura, Presidente da Academia Brasileira de Medicina Veterinária (Abramvet) e Secretário-Geral da Sociedade Brasileira de Medicina Veterinária (SBMV); Ricardo João Santin, Presidente da Associação Brasileira de Proteína Animal - ABPA; Antonio Jorge Camardelli, Presidente da Associação Brasileira das Indústrias Exportadoras de Carnes - Abiec; Cinthia Torres, Gerente Técnica da Associação Brasileira das Indústrias Exportadoras de Carnes - Abiec.

No prazo regimental, foram apresentadas 25 emendas à Proposição.

Em 02/06/2022, o Senador LASIER MARTINS apresentou mais quatro emendas ao PL perante à CRA.

II - ANÁLISE

Nos termos do inciso VI do art. 104-B do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), cabe a esta Comissão se manifestar sobre comercialização e fiscalização de produtos e insumos, inspeção e fiscalização de alimentos, vigilância e defesa sanitária animal e vegetal.

Na oportunidade, por ser a única Comissão de instrução da matéria, cumpre-nos realizar análise tanto quanto ao mérito, como quanto à constitucionalidade, à juridicidade, à regimentalidade e à técnica legislativa da Proposição.

Quanto aos requisitos de regimentalidade, constatamos que o Projeto tramita de acordo com o que preconiza o RISF. Adicionalmente, o PL também se mostra compatível com os requisitos de constitucionalidade, haja vista o disposto no art. 61 da Constituição Federal (CF) de 1988, combinado com o art. 23, inciso VIII, que determinam ser competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios o fomento da produção agropecuária, e com o art. 24, inciso V, que esclarece ser competência da União, dos Estados e do Distrito Federal legislar concorrentemente sobre produção e consumo.



SF/22227.99966-66



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Luis Carlos Heinze

No que concerne à juridicidade, o PL em análise afigura-se apropriado, porquanto: i) o meio eleito para o alcance dos objetivos pretendidos (normatização via edição de lei) é o adequado, uma vez que não há exigência constitucional de utilização de projeto de lei complementar; ii) a matéria nele vertida inova o ordenamento jurídico; iii) possui o atributo da generalidade; iv) é consentâneo com os princípios gerais do Direito; e v) afigura-se dotado de potencial coercitividade.

No que diz respeito à técnica legislativa, entende-se que o Projeto está vazado na boa técnica de que trata a Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998.

No mérito, entendemos que o modelo de atuação corrente da fiscalização sanitária no Brasil está passando por um processo de esgotamento, sobretudo porque a enorme expansão do agronegócio nos últimos anos não foi seguida por investimentos maciços nos órgãos fiscalizatórios, tanto no âmbito da União quanto de estados e municípios.

Em um país com enormes desigualdades sociais e econômicas, seria natural que outras prioridades fossem colocadas em primeiro lugar. O combate à inflação, a expansão da educação básica, a melhoria da saúde, de habitação e dos transportes foram setores que tiveram maior atenção, devido aos reflexos na melhoria de vida da população como um todo, e na redução sobretudo da pobreza extrema.

A defesa agropecuária, no entanto, não pode ser, em hipótese alguma, relegada a segundo plano. Essa função é essencial para validar a qualidade dos produtos consumidos no Brasil e dos exportados para cerca de 200 países no mundo. Não dar atenção a essa função seria pôr em risco todo o patrimônio imaterial conseguido pelo esforço de produtores rurais, pesquisadores e da população brasileira em geral.

Dessa forma, tendo, por um lado, as severas restrições fiscais do Estado brasileiro, e, por outro, o risco de agravamento da prestação dos serviços de fiscalização sanitária e, no limite, da capacidade de produção e exportações agropecuárias do País, torna-se premente a mudança do modelo vigente de inspeção e fiscalização agropecuária brasileira.

Portanto, a proposta veiculada no PL nº 1.293, de 2021, mostra-se atual, necessária e urgente, ao criar a atuação da função de polícia administrativa sanitária, que passaria a atuar com base em fatores de risco, buscando atingir índices de



SF/22227.99966-66



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Luis Carlos Heinze

maior eficiência no desempenho das suas atribuições para atendimento dos objetivos esperados pela sociedade.

Nesse sentido, a Proposição confere nova configuração ao modelo de fiscalização agropecuária, para estabelecer a obrigatoriedade de adoção de programas de autocontrole pelos agentes regulados pela legislação da defesa agropecuária. Institui Programa de Incentivo à Conformidade em Defesa Agropecuária, para tratar da organização e dos procedimentos aplicados pela defesa agropecuária, para modernizar as regras de controle sanitário do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. E atualiza o valor pecuniário das multas aplicadas e fortalecendo as medidas coercitivas e educativas em desfavor dos transgressores da legislação sanitária. São medidas alvissareiras e alinhadas com as melhores práticas nacionais e internacionais.

Em síntese, com a aprovação do PL nº 1.293, de 2021, se promoverá uma substituição da ação ativa estatal por um novo modelo de defesa agropecuária baseado em programas de autocontrole executados pelos próprios agentes regulados, produtores agropecuários e indústria, com o Estado continuando detendo a prerrogativa de exercer a fiscalização plena. Nesse cenário, em vez de o Estado atuar com fiscalização ativa, muitas vezes por amostragem, passaria a atuar com gestão de informações e manteria o poder de atuação nos casos de cometimento de infrações.

No dia 8.6.2022, a CRA promoveu um amplo debate sobre o novo modelo de defesa sanitária no Brasil. A audiência pública complementou dezenas de reuniões realizadas na CD e contou com a presença do Relator do PL naquela Casa, Dep. DOMINGOS SÁVIO, que, com brilhantismo, esclareceu dúvidas e ressaltou a importância para agropecuária e para o Brasil do novo marco regulatório.

Entendemos que o PL é fruto do texto possível que alinha a realidade brasileira às práticas de programas de autocontrole dos agentes privados regulados em defesa agropecuária praticados ao redor do mundo.

Ouvidos representantes da Defesa Agropecuária do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (SDA/Mapa); do Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais Federais Agropecuários (ANFFA Sindical); da Academia Brasileira de Medicina Veterinária (Abramvet) e da Sociedade Brasileira de Medicina Veterinária (SBMV); da Associação Brasileira de Proteína Animal - ABPA; da Associação Brasileira das Indústrias Exportadoras de Carnes - ABIEC, foi-nos recomendada, maciçamente, a aprovação célere do PL para colocar o Brasil em patamar ainda mais elevado na excelência de sua defesa agropecuária, para garantia de alimentos de alta qualidade e seguros para os



SF/22227.99966-66



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Luis Carlos Heinze

consumidores de todo o mundo e para propiciar a expansão das exportações de nossas commodities no mercado internacional. Entendemos, por outra parte, o desejo de alguns setores por mudanças no atual PL, mas o texto existente foi o possível, no contexto de negociação e aprimoramento do marco regulatório da sanidade animal e vegetal no Brasil.

Assim, em relação às Emendas apresentadas ao PL, temos as considerações seguintes.

A Emenda nº 1 propõe a exclusão do art. 24 do PL porque tem a preocupação da existência da possibilidade de produção de agrotóxicos sem registro, de forma autônoma, o que afrontaria os direitos fundamentais à saúde, à proteção em face dos riscos laborais, e ao meio ambiente equilibrado, em desacordo com a CF.

Entende-se que a intenção do PL é proporcionar autoregulação para os setores organizados, mas, por outro lado, não prejudicar aqueles produtores que utilizam os seus próprios insumos agropecuários produzidos ou fabricados pelo produtor rural para uso próprio, vedada sua comercialização sob qualquer forma.

Portanto, não vislumbramos a possibilidade defendida na Emenda, mesmo porque a matéria ainda será regulamentada pelo Mapa e passará por fiscalização periódica, razão pela qual não se acata a Emenda nº 1.

As Emendas nºs 2, 3 e 4 defendem distinguir o conceito de “Inspeção Agropecuária” de “Fiscalização Agropecuária” e ampliar, em certa escala, a atuação de inspetores na defesa agropecuária. Reconhecemos o mérito das emendas, no entanto, a Lei nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991 (Lei de Política Agrícola) e seu regulamento (Decreto nº 5.741, de 30 de março de 2006) só admitem inspeção feita por servidor público integrante da carreira de fiscal agropecuário dos órgãos do Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária (SUASA), o que impediria o acatamento das proposições, uma vez que a discussão do mérito deveria ser no âmbito daquela norma.

As Emendas nºs 5, 22 e 23 propõem a supressão do art. 47 do PL alegando inconstitucionalidade. Ainda que paire alguma dúvida acerca da matéria, a exclusão do dispositivo pelo SF daria o direito à CD de decidir de forma terminativamente sobre a matéria. A Casa Baixa acabou de aprovar o tema, entendendo ser constitucional. Portanto, eventual exclusão pelo SF pode retardar o processo legislativo do atual PL. Assim, em respeito ao bicameralismo, entende-se que a matéria apresenta presunção de constitucionalidade pela manifestação da CD e que a forma



SF/22227.99966-66



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Luis Carlos Heinze

mais adequada de tratamento da matéria seria pela via judicial. Opinamos, portanto, pela rejeição das Emendas.

As Emendas nºs 6 e 20 propõem a supressão do art. 20 do PL, alegando que o dispositivo abriria precedente para a terceirização de atividades que deveriam ser exercidas diretamente por autoridades da defesa agropecuária. Essas Emendas são contrárias à modernização da fiscalização sanitária, já que algumas atividades poderiam ser contratadas de forma mais célere na iniciativa privada. Por exemplo, o Mapa poderia utilizar especialistas para a avaliação de registro de produtos, com contratação de pessoa física ou jurídica, pública ou privada, assegurada a confidencialidade em relação aos dados e às informações sobre os produtos e os agentes privados. Nesse sentido, opinamos pela rejeição dessas Emendas.

As Emendas nºs 7 e 19 pretendem modificar § 2º do art. 15 do PL para que a “regularização por notificação” ocorra apenas para irregularidades ou infrações de natureza leve. Analisando-se o Anexo da futura Lei, observa-se que há correta correlação com a natureza das infrações e os portes de eventuais infratores.

Por uma questão de justiça, entende-se que a punibilidade deva ser proporcional ao tamanho do agente e à gravidade de sua infração, razão pela qual rejeitamos as Emendas nºs 7 e 19.

As Emendas nºs 8, 17 e 25 buscam alterar o “caput” e § 1º do art. 5º do PL para, em síntese, restringir a atuação privada da fiscalização sanitária proposta no novo modelo.

No mérito, entende-se que essas Emendas seriam contrárias à flexibilização da fiscalização agropecuária, sob o argumento de não ser permitido aos credenciados ou habilitados desempenhar atividades próprias da fiscalização agropecuária. Por esse fundamento, opinamos pela rejeição das referidas Emendas.

As Emendas nºs 9 e 16 alteram o inciso VIII do art. 3º do PL, para que não seja obstruída ou limitada a capacidade de atuação e intervenção do Poder Público no “autocontrole” setorial.

Em face de a matéria ainda necessitar de regulamentação, e tendo em conta que um programa de autocontrole não auditável não estaria em conformidade com a futura lei, não acolhemos essas Emendas.



SF/22227.99966-66



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Luis Carlos Heinze

As Emendas nºs 10 e 15 propõem a alteração do inciso V do art. 3º do PL, alegando que o dispositivo deixaria margem para que atividades próprias e exclusivas do Estado poderiam vir a ser objeto de atuação de agentes privados. Vislumbramos que inciso V está adequado, já que o simples credenciamento não teria, em tese, a possibilidade de definir a atuação estatal de agente privado; portanto, as Emendas não merecem prosperar.

As Emendas nºs 11 e 18 buscam alterar o inciso III do art. 7º do PL para definir o “princípio da subsidiariedade” e a excepcionalidade, com o fim de evitar a judicialização da conduta da fiscalização agropecuária. Entende-se que os conceitos estão claros, não necessitando reparos, o que nos leva a rejeitar as Emendas pretendidas.

As Emendas nºs 12 e 24 pretendem alterar os §§ 3º, 4º, 5º e 7º do art. 8º do PL, em resumo, sob o argumento de aprimoramento do sistema de autocontrole. No entanto, avaliamos que a aceitação das Emendas, contrariamente, poderia fragilizar significativamente a proposta veiculada no PL, razão pela qual não as acatamos.

As Emendas nºs 13, 14 e 28 propõem a expansão da competência dos Técnicos de Fiscalização Federal Agropecuária nas matérias que tratam. O PL propõe apenas os Auditor Fiscal Federal Agropecuário nessas funções. Em face de ser uma questão de competência funcional, entende-se ser matéria cujo juízo deva ser decidido privativamente pelo Poder Executivo federal em regulamento. Eis porque não podemos acatar as Emendas.

Por razão similar, propomos a rejeição da Emenda nº 21, que pretende especificar que o suplente do Ministério da Justiça e Segurança Pública seja indicado pela Secretaria Nacional do Consumidor.

A Emenda nº 26 propõe que outros produtos que, por seu potencial de risco à saúde humana, devam ser objeto de procedimentos mais complexos de registro, previamente a sua comercialização. A proposta é louvável, mas poderia burocratizar o registro de produtos e o tema será tratado na regulamentação considerando os graus de risco e potencial de nocividade. Em decorrência, somos contrário à Emenda.

A Emenda nº 27 propõe vedar que a decisão dos recursos a uma instância superior seja com composição mista, pois alega que ocorreria fragilização da presunção de legitimidade da ação do Estado. Não vislumbramos esse risco. Ao contrário, a participação do cidadão, das empresas e da sociedade civil pode aprimorar



SF/22227.99966-66



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Luis Carlos Heinze

o processo de aplicação de penalidade e apurar eventuais excessos cometidos. Portanto, opinamos pelo não acatamento da Emenda.

A Emenda nº 29 altera o art. 38 do PL para prever que a interposição tempestiva de recurso não terá efeito suspensivo. A medida é contrária ao sistema de aprimoramento do novo modelo punitivo da defesa sanitária, que desonera o agente econômico de ser punido antes de esgotar o seu direito de contraditório e ampla defesa, e não merece ser aprovada.

Ante o exposto, entende-se que a aprovação do atual Projeto de Lei, na forma aprovada pela Câmara dos Deputados, proporcionará modernização da legislação de fiscalização no campo da defesa agropecuária, mais segurança jurídica, aprimoramento ainda maior da qualidade dos produtos agropecuários, redução de gastos financeiros vultuosos pelo Estado e, indubitavelmente, aprimoramento de capacidade de pronta atuação pelos agentes de fiscalização.

III - VOTO

Diante o exposto, votamos pela *aprovação* do PL nº 1.293, de 2021, e pela *rejeição* das emendas apresentadas à Proposição.

Sala da Comissão em, 8 de junho de 2022

Senador ACIR GURGACZ, Presidente

Senador LUIS CARLOS HEINZE, Relator

