

## VOTO EM SEPARADO

Perante a COMISSÃO DE AGRICULTURA E REFORMA AGRÁRIA, sobre o **Projeto de Lei nº 1.293, de 2021, do Poder Executivo, 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 nº 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.”

### I - RELATÓRIO

Vem ao exame desta Comissão de Agricultura e Reforma Agrária do Senado Federal o Projeto de Lei nº Projeto de Lei nº 1.293, de 2021, 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 nº 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. de janeiro de 1991; e revoga dispositivos dos Decretos-Leis nº 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.

A proposição foi encaminhada à Câmara dos Deputados pelo Poder Executivo em 7 de abril de 2021, por meio da Mensagem nº 123/2021. Foi



aprovada pela Comissão de Agricultura e Política Rural em 22.09.2021, com emendas. Em 03.11.2021, foi aprovada pela Comissão de Finanças e Tributação. E, finalmente, em 14.12.2021, foi aprovado pela Comissão de Constituição de Justiça. A apreciação na Casa de origem se deu pelas comissões de forma conclusiva.

Nesta Casa, a matéria foi distribuída, exclusivamente, a esta Comissão, com caráter conclusivo.

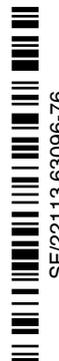
No prazo regimental, foram apresentadas 30 Emendas, que foram objeto de parecer pela rejeição, nos termos do voto do Relator, que opina pela aprovação da matéria.

No dia 8 de junho de 2022, ocorreu 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.

## **II- ANÁLISE**

O texto encaminhado pelo Executivo se achava composta por 42 artigos, tratando das definições aplicáveis, do autocontrole, do programa de incentivo, dos procedimentos dos atos públicos de liberação de estabelecimentos e produtos, das medidas cautelares, do processo administrativo de fiscalização agropecuária, das infrações e penalidades e das disposições finais e transitórias, assim como das normas revogadas. O texto aprovado foi ampliado pela Câmara, sendo composto por 51 artigos.

A proposição observa princípios que já vem sendo objeto de normatização no atual Governo, como a Lei de Desburocratização (Lei nº 13.726, de 8 de outubro de 2018), que “Racionaliza atos e procedimentos administrativos dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e institui o Selo de Desburocratização e Simplificação”, e a Lei da Liberdade Econômica (Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019), que “Institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica; estabelece garantias de livre mercado; altera as Leis nos



10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 6.404, de 15 de dezembro de 1976, 11.598, de 3 de dezembro de 2007, 12.682, de 9 de julho de 2012, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 10.522, de 19 de julho de 2002, 8.934, de 18 de novembro 1994, o Decreto-Lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946 e a Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943; revoga a Lei Delegada nº 4, de 26 de setembro de 1962, a Lei nº 11.887, de 24 de dezembro de 2008, e dispositivos do Decreto-Lei nº 73, de 21 de novembro de 1966; e dá outras providências.”

A Lei de Liberdade Econômica, em particular, prevê que suas disposições serão observadas “na aplicação e na interpretação do direito civil, empresarial, econômico, urbanístico e do trabalho nas relações jurídicas que se encontrem no seu âmbito de aplicação e na ordenação pública, inclusive sobre exercício das profissões, comércio, juntas comerciais, registros públicos, trânsito, transporte e proteção ao meio ambiente”.

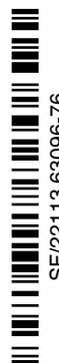
Com efeito, a simplificação administrativa, e a limitação da capacidade regulatória do Estado de forma a fortalecer a tomada de decisões baseada em evidências e evitar o *excesso regulatório* são elementos importantes para fomentar a inovação e a competitividade econômicas.

Contudo, não podem ser colocados *acima* do interesse público, e *impedir* o exercício de atividades de regulação e fiscalização, ou desautorizar seus agentes, colocando o *jus imperium* em segundo plano, quando necessário à proteção da coletividade.

No caso da “defesa agropecuária”, o Projeto de Lei a define como “estrutura constituída de normas e ações que integram sistemas públicos e privados, destinada à preservação ou à melhoria da saúde animal, da sanidade vegetal e da inocuidade, da identidade, da qualidade e da segurança de alimentos, insumos e demais produtos agropecuários”.

A “fiscalização agropecuária” é definida como o “atividade de controle, de supervisão, de vigilância, de auditoria e de inspeção agropecuária, no exercício do poder de polícia administrativa, com finalidade de verificar o cumprimento da legislação”. Essa definição expressa, em nosso entender, a completude da atividade e sua sujeição ao regime jurídico administrativo, de direito público, como expressão do poder de polícia e atividade exclusiva de Estado.

Nos termos da Lei nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991, a defesa agropecuária tem como objetivos assegurar a sanidade das populações vegetais, a saúde dos rebanhos animais, a idoneidade dos insumos e dos serviços utilizados na agropecuária e a identidade e a segurança higiênico-sanitária e tecnológica dos produtos agropecuários finais destinados aos consumidores.



Para esse fim, atribui ao poder público desenvolver as atividades de vigilância e defesa sanitária vegetal e animal, a inspeção e classificação de produtos de origem vegetal e animal, seus derivados, subprodutos e resíduos de valor econômico e a fiscalização dos insumos e dos serviços usados nas atividades agropecuárias. Essas atividades são organizadas de forma a “garantir o cumprimento das legislações vigentes que tratem da defesa agropecuária e dos compromissos internacionais firmados pela União” e, visando à promoção da saúde, as ações de vigilância e defesa sanitária dos animais e dos vegetais serão organizadas em um Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária, articulado, no que for atinente à saúde pública, com o Sistema Único de Saúde de que trata a Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, do qual participam os serviços e instituições oficiais; os produtores e trabalhadores rurais, suas associações e técnicos que lhes prestam assistência; os órgãos de fiscalização das categorias profissionais diretamente vinculadas à sanidade agropecuária; e as entidades gestoras de fundos organizados pelo setor privado para complementar as ações públicas no campo da defesa agropecuária.

Assim, **a lei já prevê a participação do setor privado**, por meio de produtores e trabalhadores, no SUASA, mas há que se considerar, para tal fim, os limites a atuação de cada setor, ou seja, de forma a que o setor privado não invada as prerrogativas e atividades exclusivas de Estado, ainda que a pretexto de colaboração.

Contudo, a proposição, em alguns momentos, **coloca em risco essa separação de responsabilidades e contribui para uma redução do papel da inspeção e fiscalização**, a pretexto de conferir maior capacidade de atuação dos agentes privados em atividades produtivas cuja necessidade e importância é reconhecida, mas que não pode se dar à revelia da supremacia do interesse público.

Em virtude da extensão da norma, passaremos, a seguir, ao exame pontual dos aspectos mais relevantes.

Diz o art. 3º, inciso V:

“Art. 3º Para efeito desta lei entende-se por:

.....

V - credenciamento: reconhecimento ou habilitação de pessoas físicas ou jurídicas pelo poder público, para execução de ações específicas **relacionadas à** defesa agropecuária;”

O credenciamento surge, no art. 3º, V, como uma forma de conferir a agentes privados, sejam pessoas físicas ou jurídicas, um papel de *execução de ações de defesa agropecuária*, ou seja, amplia a participação privada de forma *substitutiva* à atuação do poder público. Ao assim definir o “credenciamento” o inciso V do art. 3º deixa margem a que atividades que são próprias e exclusivas do

Estado possam vir a ser objeto da atuação de agentes privados. A extensão dessas ações por meio de credenciamento requer um exame cuidadoso, pois, em princípio, pode ser admitida a atuação privada em **atividades técnicas, instrumentais, de mera verificação**, com base nas quais o poder público emitirá a declaração de conformidade (habilitando ao exercício de um direito) ou aplicará alguma sanção, no caso de desconformidade. As pessoas físicas ou jurídicas credenciadas, assim, jamais poderão vir a exercer ações que envolvam atividades privativas de cargos efetivos ou autoridades da Defesa Agropecuária

O art. 3º, VIII, define:

“VIII - autocontrole: capacidade do agente privado de implantar, de executar, de monitorar, de verificar e de corrigir procedimentos, processos de produção e distribuição de insumos agropecuários, alimentos e produtos de origem animal ou vegetal, visando garantir sua inocuidade, identidade, qualidade e segurança;”

O autocontrole é forma de exercício, pelo próprio agente privado, de medidas de caráter preventivo ou corretivo, no âmbito de sua atividade, de forma a assegurar a conformidade com as normas legais. A forma como será exercido é descrita no **art. 8º**, que abordaremos na sequência.

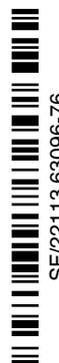
Segundo o art. 5º:

Art. 5º O Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e demais órgãos públicos integrantes do Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária (Suasa) poderão credenciar pessoas jurídicas ou habilitar pessoas físicas para a prestação de serviços técnicos ou operacionais relacionados às atividades de defesa agropecuária.

§ 1º O credenciamento e a habilitação de que trata o caput deste artigo têm o objetivo de assegurar que os serviços técnicos e operacionais prestados estejam em consonância com o Suasa, não permitido aos credenciados ou habilitados desempenhar atividades próprias da fiscalização agropecuária que exijam o exercício específico de poder de polícia administrativa.

§ 2º Norma específica do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, como Instância Central e Superior, definirá os processos de credenciamento de pessoas jurídicas, os serviços cujos credenciamentos serão obrigatoriamente homologados e as regras específicas para homologação.

§ 3º Norma específica do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, como Instância Central e Superior, definirá os processos de habilitação de pessoas físicas, observada a competência profissional, de acordo com o conhecimento técnico requerido para



a etapa, o procedimento ou o processo para o qual o profissional será habilitado, e as regras específicas para homologação.

O art. 5º, introduzido pela Câmara dos Deputados, trata de credenciamento de pessoas jurídicas ou habilitar pessoas físicas para a prestação de serviços técnicos ou operacionais relacionados às atividades de defesa agropecuária, observadas normas editadas pelo MAPA. Essas regras terão, também, caráter nacional. Esse procedimento, que não constava do PL original, visa dar guarida à utilização de atores privados para exercer atividades técnica e operacionais necessárias ao autocontrole.

O art. 7º, também introduzido pela Câmara dos Deputados, submete a fiscalização, na forma do inciso V, ao disposto na Lei de Liberdade Econômica:

“Art. 7º São princípios elementares da fiscalização:

I - atuação baseada no gerenciamento de riscos;

II - atuação preventiva, a qual permita que eventual irregularidade de natureza leve possa ser sanada antes da atuação do agente, sempre que possível;

III - intervenção subsidiária e excepcional na atividade econômica dos agentes, justificada apenas nas situações de prevalência do interesse público sobre o privado;

IV - orientação pela isonomia, pela uniformidade e pela publicidade na relação com o agente da ação fiscalizatória, assegurado o amplo acesso aos processos administrativos em que o estabelecimento seja parte interessada;

V - obediência às garantias conferidas pela Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019, sobretudo em relação ao direito à inovação tecnológica e à presunção de boa-fé, entre outros.”

Contudo, o inciso III é problemático na medida em que submete a fiscalização ao “princípio da subsidiariedade” e à excepcionalidade, o que poderá levar à judicialização da conduta da Fiscalização Agropecuária e restringir a sua atuação.

O princípio da subsidiariedade é um dos princípios implícitos da atuação do Estado, no plano constitucional, que o art. 173, ao tratar da sua atuação como **agente econômico** reconhece, mas sempre colocando, em primeiro lugar, os imperativos da segurança nacional ou relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei.

Já o art. 174 da CF estabelece que “como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor



público e indicativo para o setor privado.”

Assim, é indeclinável o exercício das funções de normatização, regulação e fiscalização, típicas do poder de polícia do Estado, e que não podem estar sujeitas a interpretações minimalistas, ou seja, de que somente em caráter excepcional o Estado deverá exercitá-las.

O art. 8º prevê que os agentes privados regulados pela legislação relativa à defesa agropecuária **desenvolverão** programas de autocontrole com o objetivo de garantir a inocuidade, a identidade, a qualidade e a segurança dos seus produtos, e **garantirão** a implantação, a manutenção, o monitoramento e a verificação dos programas de autocontrole de que trata o caput deste artigo. O §2º define o conteúdo desses programas, e o § 3º prevê que a implementação dos programas de autocontrole poderá ser certificada por entidade de terceira parte, a critério do agente.

A previsão de sistemas programas de “autocontrole” não é uma inovação em termos absolutos, mas a sua adoção na forma proposta poderá trazer riscos e danos à sociedade. É pressuposto para a sua adoção que haja meios efetivos de auditoria e controle por parte da Defesa Agropecuária, para manutenção de sua validade, e ressalvas para que em nenhum momento o “autocontrole” possa impedir ou limitar a capacidade de atuação e intervenção do Poder Público.

O Decreto nº 9.013, de 29 de março de 2017, que “regulamenta a Lei nº 1.283, de 18 de dezembro de 1950, e a Lei nº 7.889, de 23 de novembro de 1989, que dispõem sobre a inspeção industrial e sanitária de produtos de origem animal”, já trata desses programas, em seus artigos 10, I e XVII<sup>1</sup>, 12, IV, 46, 74<sup>2</sup>, 83, 99, 213, 428, IV, 475, 495, §1º. A habilitação a esse regime exige a demonstração de capacidade dos agentes econômicos, e deve ser sujeita à renovação periódica e

---

<sup>1</sup> Art. 10. Para os fins deste Decreto, são adotados os seguintes conceitos:

I - análise de autocontrole - análise efetuada pelo estabelecimento para controle de processo e monitoramento da conformidade das matérias-primas, dos ingredientes, dos insumos e dos produtos;

XVII - programas de autocontrole - programas desenvolvidos, procedimentos descritos, desenvolvidos, implantados, monitorados e verificados pelo estabelecimento, com vistas a assegurar a inocuidade, a identidade, a qualidade e a integridade dos seus produtos, que incluam, mas que não se limitem aos programas de pré-requisitos, BPF, PPHO e APPCC ou a programas equivalentes reconhecidos pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento;

<sup>2</sup> Art. 74. Os estabelecimentos devem dispor de programas de autocontrole desenvolvidos, implantados, mantidos, monitorados e verificados por eles mesmos, contendo registros sistematizados e auditáveis que comprovem o atendimento aos requisitos higiênico-sanitários e tecnológicos estabelecidos neste Decreto e em normas complementares, com vistas a assegurar a inocuidade, a identidade, a qualidade e a integridade dos seus produtos, desde a obtenção e a recepção da matéria-prima, dos ingredientes e dos insumos, até a expedição destes.

§ 1º Os programas de autocontrole devem incluir o bem-estar animal, quando aplicável, as BPF, o PPHO e a APPCC, ou outra ferramenta equivalente reconhecida pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.

§ 2º Os programas de autocontrole não devem se limitar ao disposto no § 1º.

§ 3º O Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento estabelecerá em normas complementares os procedimentos oficiais de verificação dos programas de autocontrole dos processos de produção aplicados pelos estabelecimentos para assegurar a inocuidade e o padrão de qualidade dos produtos.



verificação permanente pelo Poder Público. É pressuposto para a sua adoção que haja meios efetivos de auditoria e controle por parte da Defesa Agropecuária, para manutenção de sua validade, e ressalvas para que em nenhum momento o “autocontrole” possa impedir ou limitar a capacidade de atuação e intervenção do Poder Público.

Todavia, a previsão de que “entidade de terceira parte” valide os programas de autocontrole, mediante certificação é medida que, em nosso entender, compromete o papel do Poder Público, caracterizando delegação de tarefa que deveria permanecer sob a sua órbita. Nos termos do Decreto nº 5.471, de 2006, que regulamenta os artigos 27-A, 28-A e 29-A da Lei nº 8.171/1991, a certificação sanitária fitossanitária e de identidade e qualidade **integra atribuições de cargos efetivos, em caráter privativo**, como prevê o art. 62:

“Art. 62 Compete às três instâncias do Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária e aos Sistemas Brasileiros de Inspeção de Produtos e Insumos Agropecuários, em suas áreas de competência, implantar, monitorar e gerenciar os procedimentos de certificação sanitária, fitossanitária e de identidade e qualidade, que têm como objetivo garantir a origem, a qualidade e a identidade dos produtos certificados e credibilidade ao processo de rastreabilidade.  
§ 1º Os processos de controles assegurarão as condições para identificar e comprovar o fornecedor do material certificado na origem e no destino dos produtos, que serão identificados por códigos que permitam a sua rastreabilidade em toda a cadeia produtiva, na forma definida em norma específica.  
§ 2º Compete, na forma da lei, aos Fiscais Federais Agropecuários a emissão dos certificados oficiais agropecuários exigidos pelo comércio internacional.” (grifo nosso)

Ao prever que entidades privadas “de terceira parte” poderão certificar os programas de autocontrole, um agente privado estará, na prática, validando procedimentos e métodos de processamento que, a rigor, deveriam sê-lo pelas autoridades de defesa agropecuária.

No mesmo sentido, o § 4º prevê que “o setor produtivo desenvolverá manuais de orientação para elaboração e implementação de programas de autocontrole, que serão disponibilizados ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento por meio de registro eletrônico.”

Essa regra, **inserida pela Câmara**, reduz ainda mais o papel subsidiário do MAPA. Se antes ele deveria desenvolver “em conjunto” com o setor produtivo, manuais de orientação para esse fim, a nova redação remete integralmente ao setor produtivo a competência para desenvolver esses manuais de orientação, que serão apenas “disponibilizados ao Ministério da Agricultura, Pecuária e

Abastecimento por meio de registro eletrônico”.

O § 5º prevê que os programas de autocontrole serão definidos pelo estabelecimento e deverão atender, no mínimo, aos requisitos definidos em legislação, e caberá à fiscalização agropecuária verificar o cumprimento do descrito no programa de autocontrole da empresa. A norma proposta reforça, ainda mais, a autonomia dos atores privados na definição dos programas de autocontrole, cabendo à fiscalização “verificar o cumprimento” do que a própria empresa definiu como tal, sujeito aos requisitos fixados na Lei e sua regulamentação.

E o § 7º prevê que a regulamentação dos programas de autocontrole deverá levar em consideração o porte dos agentes econômicos e a disponibilização pelo poder público de sistema público de informações, de forma a conferir tratamento isonômico a todos os estabelecimentos. Também se trata de norma inserida pela Câmara e que pressupõe requisitos mais brandos a serem observados por micro e pequenas empresas. Embora a Constituição preveja esse tratamento diferenciado, e o art. 1º, § 3º da Lei Complementar nº 123, de 2006, preveja que “toda nova obrigação que atinja as microempresas e empresas de pequeno porte deverá apresentar, no instrumento que a instituiu, especificação do tratamento diferenciado, simplificado e favorecido para cumprimento”, esse tratamento não pode vir a acarretar ampliação de riscos à saúde pública.

O art. 15 autoriza os estabelecimentos aderidos ao Programa de incentivo à conformidade em defesa agropecuária a adotarem a regularização por notificação prevista no inciso X do art. 3º.

A autoridade da fiscalização agropecuária notificará, portanto, o agente privado sobre a irregularidade ou não conformidade, e firmará prazo para que seja solucionada. E, nos termos do § 1º, não será autuado caso adote as medidas corretivas e sane a irregularidade. Contudo, o § 2º remete a um regulamento definir quais as irregularidades que seriam ou não passíveis desse benefício.

Ao nosso ver, a própria Lei deveria tratar dessas situações, em razão de sua gravidade, por exemplo, definindo como passíveis de “regularização por notificação” apenas as irregularidades ou infrações de natureza leve, como previa, no caso da Inspeção do Trabalho, a Medida Provisória nº 905/19, que não teve sua apreciação concluída pelo Congresso Nacional.

O art. 17 segue tendência já observada em outros segmentos da Auditoria Fiscal, que é a intensificação do uso de sistemas eletrônicos para recebimento e processamento de licenças, cadastros e credenciamentos. Observa, ainda, princípios da desburocratização, ao dispensar a apresentação de documentos e autorizações de outros órgãos e instâncias de governo, eliminando excesso burocrático e submete esses procedimentos a regra de proporcionalidade. Contudo, deixa de prever a possibilidade de inspeção *in loco*, subentendendo que toda



liberação de estabelecimento poderá se dar apenas a partir de verificação documental e informações prestadas pelo agente privado, o que não se coaduna com a natureza dos estabelecimentos destinados ao processamento de produtos de origem animal e vegetal ou mesmo de produção de vacinas e insumos, entre outros.

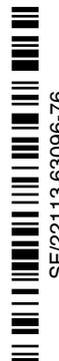
Assim como o art. 17, o art. 19 segue tendência de intensificação do uso de sistemas eletrônicos, ao prever sistema específico para receber solicitação de registro de produtos. Ocorre, porém, que o § 1º prevê a **concessão automática de registro de produtos** quando houver “parâmetros ou padrões normatizados” a serem atendidos. Ocorre que, nos termos do Decreto nº 9.013, de 2017, e sua regulamentação por atos da SDA, **a quase totalidade dos produtos agropecuários já se acha vinculada a observar padrões normatizados**. Assim, o leite, a carne e seus derivados, os pescados, o ovo e derivados, o mel de abelhas, estariam automaticamente “autorizados”, pela simples aplicação do princípio, eliminando a necessidade de fiscalização mais apurada de seus processos produtivos.

Reconhecendo que essa prática não pode ser adotada de forma ampla, o § 3º exclui desse procedimento simplificado os produtos regulados pela Lei nº 7.802, de 11 de julho de 1989, que são agrotóxicos, seus componentes e afins. Ocorre que há outros produtos que, por seu potencial de risco à saúde humana, devem, igualmente, ser objeto de procedimentos mais completos registro, previamente a sua comercialização, como é o caso dos produtos aplicados em animais destinados à alimentação humana e dos medicamentos de uso veterinário, de que trata o Decreto-Lei nº 467, de 1969.

Assim, o escopo do § 3º requer ampliação, de modo da incluir esses produtos na exceção já prevista, de forma a evitar que sejam colocados à disposição do público e empregados produtos que poderão ter efeitos maléficos à saúde humana, ainda que não sejam especificamente destinados ao uso não-veterinário ou agrícola.

O art. 20 prevê que o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento poderá dispor de especialistas para subsidiar a avaliação de registro de produtos, por meio de credenciamento, contratação de pessoa física ou jurídica ou ajustes com instituições de pesquisa públicas ou privadas, na forma prevista em regulamento, assegurada a confidencialidade em relação aos dados e às informações sobre os produtos e os agentes privados. Todo processo de registro de produtos avaliado por especialistas terá supervisão de um auditor fiscal federal agropecuário, que será responsável pela aprovação definitiva da concessão do registro.

**Apesar da ressalva em sua parte final**, o art. 20 abre **enorme precedente para a terceirização de atividades** que deveriam ser exercitadas por autoridades da defesa agropecuária. Ao prever que o MAPA poderá se valer de “especialistas”



para “subsidiar as avaliações de registro de produtos”, poderá ampliar desmesuradamente o papel de profissionais estranhos ao serviço público, ainda mais que permitido simples “credenciamento” ou “contratação” de pessoas físicas ou jurídicas, ou ajustes com instituições públicas e privadas, que poderão suprir necessidades da Defesa Agropecuária em detrimento dos servidores de carreira.

Tais situações de contratação deveriam ser tratadas como *excepcionalidade* e apenas e somente no caso de os servidores de carreira não deterem expertise técnica necessária ao exame dos produtos em fase de exame, notadamente quando se tratar de inovações tecnológicas. **Contudo, a formulação não fixa tais limitações e é uma “porta aberta” para a ampliação da participação de atores privados em atividades exclusivas de Estado.**

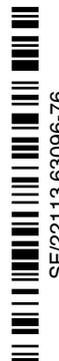
O art. 26, no § 1º, prevê que o auditor fiscal federal agropecuário responsável pela aplicação de medida cautelar deverá comunicá-la **imediatamente** à sua chefia imediata.

Embora adotada em outros contextos, a previsão de comunicação imediata não se reveste de clareza suficiente, para evitar a responsabilização do agente da fiscalização. Dadas as circunstâncias de sua atuação, os Auditores-Fiscais Federais Agropecuárias em muitas situações atuam em zonas de fronteira, ou em áreas rurais, com dificuldade de deslocamento ou comunicação, o que pode demandar horas ou dias para que seja possível a comunicação da medida cautelar à chefia imediata.

O art. 37, quando trata do processo administrativo de fiscalização, prevê a criação de uma Comissão Especial de Recursos da Defesa Agropecuária como instância recursal de terceira instância e definitiva, no caso de impugnação de autos de infração. A Câmara alterou a proposta e incluiu expressamente a sua composição (5 membros), assegurando a presença de 1 membro titular e 1 suplente da Confederação Nacional da Indústria e 1 membro titular e 1 suplente da Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil. Essa solução ameniza o problema antes identificado e preserva a participação majoritária do Executivo, mas serão apenas 2 membros do MAPA, sem previsão expressa de que sejam indicados pela Secretaria de Defesa Agropecuária. **A medida guarda relação com a revogação do art. 7º do Decreto-Lei nº 467, de 13 de fevereiro de 1969, proposta pelo art. 50, I do projeto.**

Essa nova instância recursal é não somente desnecessária, à luz da previsão de recursos já amplamente normatizada, mas pode vir a comprometer a efetividade da ação do Estado, na esfera fiscalizatória.

Ao submeter a decisão nos recursos a uma instância com composição mista, ele coloca que xeque a própria presunção de legitimidade da ação do Estado, e confunde a participação do usuário na administração pública, previsto no § 3º do



art. 37 da CF, no tocante, especialmente, a reclamações relativas à prestação dos serviços públicos, acesso a informações e representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo público, com a interferência direta no processo decisório relativo a infrações. Tampouco se aplica ao caso o que prevê o art. 177 do Decreto-Lei 200/67, que abre exceção no caso dos órgãos incumbidos do julgamento de litígios fiscais e os legalmente competentes para exercer atribuições normativas e decisórias relacionadas com os impostos de importação e exportação, e medidas cambiais correlatas, quanto à aplicação da regra geral de que *“os conselhos, comissões e outros órgãos colegiados que contarem com a representação de grupos ou classes econômicas diretamente interessados nos assuntos de sua competência, terão funções exclusivamente de consulta, coordenação e assessoramento, sempre que àquela representação corresponda um número de votos superior a um terço do total.”*

O art. 38 prevê que a interposição tempestiva de recurso terá, sempre, efeito suspensivo.

Trata-se de regra que contraria o princípio geral, contido na Lei nº 9.784, de 1999, que regula o processo administrativo, e a própria legislação processual civil, que confere apenas o efeito devolutivo aos recursos, ressalvadas as excepcionalidades.

É nesse sentido que a Lei nº 9.784, d 1999, prevê no seu art. 61 que “salvo disposição legal em contrário, o recurso não tem efeito suspensivo”, e que “havendo justo receio de prejuízo de difícil ou incerta reparação decorrente da execução, a autoridade recorrida ou a imediatamente superior poderá, de ofício ou a pedido, dar efeito suspensivo ao recurso.

Conferir efeito suspensivo automático e geral aos recursos implica, na prática, neutralizar integralmente a atuação fiscalizatória e as penalidades aplicadas, o que é contrário ao interesse público e ao próprio sentido da defesa agropecuária.

O art. 47, introduzido pela Câmara, altera o art. 1º da Lei nº 13.996, de 5 de maio de 2020, para autorizar o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento autorizado a prorrogar por 6 (seis) anos, além do limite estabelecido no inciso I do parágrafo único do art. 4º da Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993, 239 (duzentos e trinta e nove) contratos por tempo determinado de médico veterinário, para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, firmados com fundamento na alínea f do inciso VI do caput do art. 2º da referida Lei. A prorrogação é aplicável aos contratos firmados a partir de 20 de novembro de 2017.

Esse dispositivo é duplamente inconstitucional. Primeiramente, por incidir em vício de iniciativa, visto que o tema dele objeto é de iniciativa privativa do



Chefe do Executivo. Em segundo lugar, por prever prorrogação por **seis anos** de contratos temporários firmados a partir de 2017, ou seja, contratos que já estão vigentes há mais de 4 anos, totalizando **dez anos** de vigência, pelo menos, e revela a burla ao concurso público e vedação de exercício de atividades exclusivas e permanentes de Estado por servidores temporários, prática irregular que o MAPA vem adotando há anos em detrimento da realização de concurso público.

Na mesma linha, o art. 48, introduzido pela Câmara, amplia as possibilidades de execução de atividades de classificação de produtos vegetais. Passam a ser autorizadas as cooperativas agrícolas e as pessoas físicas e jurídicas especializadas na atividade, além dos consórcios públicos. Ficam autorizados a exercer essas atividades, além dos próprios entes subnacionais, mediante delegação de competência, também os consórcios públicos.

Em face de todas essas ressalvas, o Projeto de Lei nº 1.293, de 2021, não pode ser aprovado na forma adotada pela Câmara dos Deputados. Sem os referidos ajustes, a proposição resultará inconstitucional e contrária ao interesse público, prejudicando irremediavelmente a atuação da Fiscalização Agropecuária e colocando em sério risco a sociedade.

Foram apresentadas 30 Emendas a esta Comissão.

As Emendas nº 1, 5, 6, 7, 9, 10, 11, 12, 13, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21 e 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28 e 29 destinam-se a sanar as inconstitucionalidades e impropriedades apontadas. Há, porém, abordagem diferenciada quanto ao art. 37: a Emenda 21 propõe a sua modificação, e a Emenda nº 27 propõe a sua supressão. A emenda 30 contempla demanda da agroindústria de pequeno porte e do processamento artesanal.

Já as emendas nº 2 a 4 aprofundam os problemas apontados, ao buscar classificar a inspeção e a fiscalização agropecuária como atividades distintas, sendo aquela uma atividade específica de apoio técnico à fiscalização que pode ser delegada aos particulares, enquanto aquela última é uma atividade maior e mais abrangente, função típica de Estado e, portanto, indelegável.

Trata-se, data venia, de lamentável equívoco dos autores, visto que, objetivamente, resulta sofismática, e orientada para os fins de afastar o critério que submete a defesa agropecuária ao regime de direito público, a interpretação que busque estabelecer, para os fins de descaracterizar sua natureza, diferenciação entre “inspeção”, “auditoria” e “fiscalização”, admitindo que apenas essas duas últimas são privativas de agentes públicos, enquanto a primeira não envolveria o exercício do poder de polícia e, assim, poderia ser exercida por agentes privados, mediante simples “credenciamento”, sob pretexto de não envolverem “poder de império” ou “coercibilidade”.



A definição de “inspeção” em contraposição a “fiscalização”, particularmente quanto à inspeção sanitária de produtos de origem animal, consiste em artificialismo que ignora a própria essência da atividade, que, por definição, envolve, no próprio conceito de inspeção, a própria fiscalização, sendo, de fato, inspeção e fiscalização, sinônimos ou termos que se aplicam de forma alternada, com o mesmo significado, como expressão do controle exercido pelo Poder Público com o fim de assegurar a ordem pública e a proteção da saúde pública.

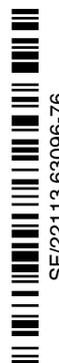
Por fim, é importante registrar que inúmeros setores da sociedade não foram ouvidos sobre o PL 1293, de 2021. Recebemos demandas nesse sentido das seguintes entidades: Animal Equality Brasil, World Animal Protection, Mercy for Animals, Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (IDEC), Instituto Akatu, Fórum Nacional de Entidades de Defesa do Consumidor, Associação Brasileira de Saúde Coletiva, Alianima, Sinergia Animal, Fórum Nacional de Proteção e Defesa Animal, Núcleo de Justiça Animal da UFPA e do Instituto Sociedade, População e Natureza (ISPN).

### **III – VOTO**

Nosso voto é pela aprovação do Projeto de Lei nº 1.293, de 2021, e das Emendas nº 5, 6, 7, 9, 10, 11, 12, 13, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29 e 30 e pela rejeição das emendas 2, 3, 4 e 21.

Sala da Comissão,

**SENADOR PAULO ROCHA (PT/PA)**



SF/22113.63096-76