

## **COMISSÃO DE SEGURIDADE SOCIAL E FAMÍLIA**

### **PROJETO DE LEI Nº 174, DE 2011**

Institui o Plano Nacional de Abastecimento de Hortigranjeiros – PLANHORT, fixa normas gerais para os Entrepostos públicos de abastecimento alimentar, altera a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e dá outras providências.

**AUTOR:** Deputado Weliton Prado

**RELATOR:** Deputado Padre João

#### **I – RELATÓRIO**

O Projeto de Lei nº 174, de 2011, de autoria do nobre Deputado Welinton Prado, pretende instituir o Plano Nacional de Abastecimento de Hortigranjeiros – PLANHORT, com a finalidade de promover o desenvolvimento integrado da produção, comercialização e consumo de hortaliças, frutas, flores, plantas ornamentais e medicinais, produtos alimentícios naturais e perecíveis, pescados e víveres (Art. 1º), cuja formulação e execução ficaria a cargo do Poder Público Federal, em cooperação com os Estados e Municípios, observado as diretrizes do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN.

Os objetivos do PLANHORT encontram-se elencados no artigo 3º do Projeto de Lei, dos quais destacamos a preocupação com a garantia do abastecimento alimentar (incisos I, II); com a qualidade dos alimentos (incisos III e VII); com os investimentos para ampliação, melhoria e qualificação da infraestrutura da rede de abastecimento (incisos IV, V, VI, e VIII a XI).

O Projeto pretende ampliar a participação da iniciativa privada na gestão dos Entrepostos participantes do PLANHORT, conforme regulamentos

de mercado a serem editados por cada Entrepasto, observadas as regras gerais estabelecidas na legislação em vigor (artigo 4º); nos investimentos para construção novos Entrepastos, ou adequação, revitalização e ampliação dos Entrepastos atuais, mediante parcerias público-privadas, na conformidade da Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004.

Propõe, ainda, modificar o artigo 24 da Lei 8.666/93 para dispensar de licitação a celebração, transferência ou prorrogação de contratos de concessão de direito real de uso, concessão ou permissão de uso de imóveis edificados ou não, em Entrepasto de abastecimento alimentar integrante do PLANHORT e pertencente ao Poder Público ou a qualquer de suas entidades.

No prazo regimental não foram apresentadas emendas ao Projeto ou ao substitutivo apresentado por este Relator.

O Projeto foi incluído na pauta da sessão de 11 de abril de 2012. Ao Parecer foi apresentado voto em separado pelo nobre Deputado Toninho Pinheiro, pugnando pela rejeição do substitutivo e pela aprovação do Projeto como originalmente apresentado.

O Projeto foi então retirado de pauta e devolvido a este Relator, com o objetivo de construir uma proposta negociada com a participação dos interessados.

É o Relatório.

## **II – VOTO**

O substitutivo que ora apresentamos é resultado das diversas reuniões com representantes dos setores interessados, objetivando construir o maior consenso possível. Neste processo, quero registrar a importante intervenção da nobre Deputada Jô Moraes e do nobre Deputado Toninho Pinheiro. Também ouvimos representantes dos operadores de mercado e de representantes da CEAGESP, de São Paulo, das CEASAS de Minas Gerais, do Distrito Federal e do Rio Grande do Sul.

Há convergência com a avaliação de que as mudanças ocorridas no setor de abastecimento com a extinção do SINAC e da COBAL, no final da década de 1980, acarretaram a perda da visão estratégica e de longo prazo que motivaram a criação do sistema nacional de centrais de abastecimento em 1972. A par das mudanças na estrutura pública, o setor de abastecimento também observou grandes mudanças com o surgimento de novos atores, em especial as grandes redes de distribuição e de varejo em todos os grandes centros urbanos.

A partir de 2003, com o Programa Fome Zero, o Brasil inaugura uma nova fase na política de abastecimento alimentar, com uma estratégia impulsionada pelo governo federal objetivando assegurar o direito humano à alimentação adequada principalmente às camadas sociais empobrecidas. A política de segurança alimentar e nutricional procura articular as diversas políticas e agentes públicos envolvidos, destacando-se neste papel o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – CONSEA.

O direito á alimentação encontra-se inscrito na Constituição como um direito social (artigo 6º), que deve ser assegurado pelo salário mínimo (artigo 7º, inciso IV); vinculado ao processo de educação, como dever do Estado (artigo 208, inciso VII); em programas de saúde pública (artigo 212, § 4º); inscrito como um dos direitos dos jovens e adolescentes (art. 227). Objetivando assegurar este direito este Congresso aprovou e foi publicada a Lei 11.346, de 15 de setembro de 2006, que criou o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SISAN com vistas a assegurar o direito humano à alimentação adequada.

Apesar dos esforços dos governos federal e estaduais, e dos avanços na instituição de políticas públicas de combate à fome e de políticas que propiciaram o aumento da produção agropecuária, o fato é que o Brasil carece, ainda, de uma política nacional de abastecimento alimentar.

Consideramos que empresas públicas como a Companhia Nacional de Abastecimento - CONAB, as CEASAS e os 72 Entrepósitos públicos, onde estão instaladas 11 mil empresas e cerca de 22 mil produtores rurais, com uma movimentação de aproximadamente R\$ 20 bilhões anuais, atuando de forma decisiva na formação dos preços e garantindo o abastecimento de importantes regiões metropolitanas, podem cumprir um papel relevante na implementação de uma política pública de abastecimento alimentar.

Sob o ponto de vista sanitário, destacamos os impactos positivos que o PLANHORT poderá trazer nos aspectos de qualidade dos alimentos, de segurança alimentar e nutricional, na rastreabilidade dos produtos, no estímulo à produção de alimentos naturais e na pesquisa relacionada a todos os fatores que interferem na cadeia de produção, comercialização e consumo de alimentos.

Superadas eventuais divergências quanto ao papel que cumprem e podem cumprir os Entrepósitos públicos, coloca-se, então, o desafio de construir uma proposta que supere as atuais limitações impostas pelo modelo de licitação pelo maior preço, mantendo o caráter público dos Entrepósitos que venham a aderir ao PLANHORT, e que dê segurança jurídica aos contratos firmados entre a administração e os operadores de mercado já estabelecidos ou que venham a se instalar nos Entrepósitos.

Nosso entendimento é de que a simples dispensa de licitação como proposto no Projeto de Lei não oferece segurança jurídica pretendida, a exemplo dos sucessivos Termos de Ajustamento de Conduta – TAC que as administrações das CEASAS têm sido obrigadas a firmar, além de poder resultar em perda do caráter público que os Entrepósitos devem ter.

Na evolução recente do direito público pátrio, como mostra o Professor Vicente de Paula Mendes<sup>1</sup>, o instituto da licitação vem sendo tratado de forma a conformar-se às exigências de celeridade na execução de obras e serviços públicos e especificidades dos objetos, com a edição de Leis especiais a exemplo das Leis 10.520/2002, que instituiu a modalidade do Pregão para licitação de bens e serviços; da Lei 12.232/2010, que estabeleceu as normas para licitação e contratação de serviços de publicidade; da 11.079/2004, que instituiu a Parceria Público-Privada no âmbito da

---

<sup>1</sup> NOTA SOBRE LICITAÇÃO, Mendes, Vicente de Paula, Belo Horizonte, 25.4.2012, Mimeo.

Administração Pública; e, mais recentemente, da Lei 12.462/2011, que instituiu regime diferenciado de contratações aplicável às licitações e contratos necessários à realização da copa do mundo de 2014 e das olimpíadas de 2016.

Tendo presente esta evolução do direito brasileiro, conseguimos avançar na elaboração de um regime especial para os Entrepósitos que venham a integrar o PLANHORT, tomando como base o já estabelecido na Lei 8.897, de 13 de fevereiro de 1995, que trata da concessão e permissão de serviços públicos.

Assim, reformulamos o substitutivo, propondo que a licitação para concessão remunerada de uso de áreas nos Entrepósitos participantes do PLANHORT será realizada tendo como critério de julgamento a melhor proposta técnica com preço único constante do edital (art. 7º). A adoção do preço único tem como escopo evitar a concorrência predatória, e possibilitar que a igualdade de condições a setores menos privilegiados economicamente, mas socialmente importantes. E o critério da melhor técnica possibilitará estabelecer parâmetros objetivos para garantir a instalação nos Entrepósitos de empresas idôneas, direcionando para que a atividade dos Entrepósitos seja de fato de abastecimento alimentar.

Também, acatamos sugestão alterando o prazo de concessão para 25 (vinte e cinco) anos, podendo ser renovado por igual período de modo a garantir segurança ao investidor e tempo necessário à amortização do empreendimento. E aos operadores já instalados é assegurado um prazo de transição para que possam adequar-se á novas regras, com a prorrogação dos contratos, desde que optem por aderir às novas regras e comprovem o cumprimento de suas obrigações em relação ao Concedente, bem como as de natureza fiscal, previdenciária e trabalhista.

Inserimos dispositivo que regulamenta a permuta e a cessão parcial de áreas entre os concessionários do mesmo entreposto, exigindo que, no caso de transferência definitiva, seja feita nova licitação.

No caso de atividades consideradas de utilidade pública; funcionamento de entidades sem fins lucrativos; associações e cooperativas de produtores rurais, caberá ao regulamento de mercado estabelecer a forma e os prazos de concessão das áreas.

Procuramos deixar claro no Substitutivo apresentado que o Regulamento Geral definindo as diretrizes básicas e as norma de funcionamento do PLANHORT será editado pela União Federal (art. 4º), e que as novas regras somente aplicam-se aos Entrepósitos estaduais e municipais cujos respectivos entes federados aderirem ao Plano Nacional de Abastecimento de Hortigranjeiros – PLANHORT, nos termos do regulamento (parágrafo único do artigo 2º).

Também, mantivemos a autorização para que os Entrepósitos possam constituir fundos destinados à ampliação e modernização da infraestrutura, cuja administração deverá ser realizada com a participação dos permissionários e a instituição pelos Entrepósitos de programa de qualidade voltado especialmente para o controle de resíduos de agrotóxicos, higienização e rastreabilidade dos alimentos comercializados em suas dependências.

Ponto não menos polêmico, o ressarcimento de investimentos em benfeitorias úteis e necessárias realizadas pelos operadores foi objeto de longa discussão. Neste caso, acatamos as alegações do voto em separado e retomamos o dispositivo que autoriza o ressarcimento destes investimentos (inciso VII do artigo 4º do substitutivo). Quanto ao ressarcimento do fundo de comércio, entendemos que a proposta deve ser melhor analisada, considerando o caráter público dos Entrepostos e a necessidade de definir com clareza o que se poderia considerar como fundo de comércio no caso dos empreendimentos instalados nos Entrepostos. Como tal análise e discussão demandariam mais tempo e, conseqüentemente, atraso na votação do Projeto, e considerando ainda que este deverá ser analisado por outras duas comissões de mérito – Comissão de Agricultura e Comissão de Finanças e Tributação – entendemos por não incluir a proposta no Substitutivo ora proposto.

Por fim, propomos artigo para garantir a inclusão do PLANHORT no orçamento Geral da União.

Pelo exposto, voto pela **APROVAÇÃO** do PL nº 174, de 2011, na forma do Substitutivo ora apresentado.

Sala da Comissão, de junho de 2012.

Deputado Padre João – PT/MG

## SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 174, DE 2011

Institui o Plano Nacional de Abastecimento de Hortigranjeiros – PLANHORT, fixa normas gerais para os Entrepósitos públicos de abastecimento alimentar, e dá outras providências.

**Art. 1º.** Fica instituído o Plano Nacional de Abastecimento de Hortigranjeiros – PLANHORT, com a finalidade de promover o desenvolvimento integrado da produção, comercialização e consumo de hortaliças, frutas, flores, plantas ornamentais e medicinais, produtos alimentícios naturais e perecíveis, pescados e víveres.

**Art. 2º.** O PLANHORT será formulado e executado pela União Federal, em cooperação com os Estados, Distrito Federal e Municípios e suas entidades, observadas as diretrizes desta lei e do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN, criado pela Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006.

**Parágrafo Único:** O disposto nesta Lei somente se aplica às entidades Estaduais e Municipais cujos respectivos entes federados aderirem ao Plano Nacional de Abastecimento de Hortigranjeiros – PLANHORT, nos termos do regulamento.

**Art. 3º.** São objetivos do PLANHORT:

**I** – estimular a produção e o consumo de hortaliças, frutas, flores, plantas ornamentais e medicinais, produtos alimentícios naturais e perecíveis, pescados e víveres.

**II** - assegurar o suprimento adequado e a qualidade dos produtos referidos no inciso I;

**III** – promover o desenvolvimento e a difusão de técnicas e boas práticas de produção, transporte, embalagem, armazenagem e comercialização dos produtos referidos no inciso I;

**IV** – fomentar a construção de novos Entrepósitos públicos e adequar, revitalizar, ampliar os existentes;

**V** – assegurar, em cada entreposto, áreas livres destinadas exclusivamente ao produtor rural e suas organizações para comercialização de sua produção;

**VI** – estimular investimentos públicos e privados nos Entrepósitos públicos;

**VII** - garantir a observância de normas sanitárias e de rastreabilidade;

**VIII** - manter sistema unificado de informações que possibilite o desenvolvimento integrado do setor e a formulação de políticas adequadas;

**IX** - promover a melhoria de gestão dos Entrepósitos, bem como a formação e aperfeiçoamento dos agentes de produção e comercialização;

**X** - ampliar a interação com universidades, centros de pesquisa e de fomento, órgãos e entidades incumbidas do abastecimento e da segurança alimentar e nutricional;

**XI** - transformar os Entrepósitos públicos de abastecimento em espaços privilegiados para a execução e difusão de políticas de saúde, educação, melhoria alimentar e preservação ambiental.

**Artigo 4º.** Regulamento a ser editado pela União Federal definirá as diretrizes básicas e as normas de funcionamento do PLANHORT, em consonância com o Plano Plurianual e a política nacional de segurança alimentar.

§ 1º. As diretrizes básicas a que se refere o *caput* deste artigo estabelecerão, observado o disposto nesta Lei:

**I** – as regras específicas para seleção dos operadores de mercado e demais usuários, bem como edição de regulamento próprio de contratação de bens e serviços;

**II** – as modalidades de uso permitidas e toleradas, e respectivo regime jurídico;

**III** – as cláusulas obrigatórias dos contratos;

**IV** – os prazos adequados de duração dos contratos e condições para prorrogações;

**V** – os critérios básicos e objetivos para avaliação de desempenho dos operadores de mercado e demais usuários;

**VI** – a definição das condutas inadequadas por parte dos operadores de mercado e demais usuários, e respectivas sanções;

**VII** - as condições gerais para ressarcimento de investimentos em benfeitorias úteis e necessárias realizadas pelos operadores de mercado e demais usuários;

**VIII** – as medidas para assegurar a livre concorrência, a adequada formação de preços e a defesa do consumidor;

**IX** – as condições gerais para a implantação de órgãos consultivos com participação dos operadores de mercado e usuários para assessorar a gestão operacional dos Entrepósitos;

**X** – a criação de Conselho de Gestão com participação dos usuários dos Entrepósitos nas decisões.

**XI** – as regras para possibilitar a gestão compartilhada dos serviços comuns de manutenção, limpeza, conservação e segurança dos Entrepósitos, observados requisitos e metas de qualidade fixados de comum acordo entre a direção dos Entrepósitos e entidades de representação dos operadores de mercado e demais usuários, com rateio dos respectivos encargos;

**XII** – as exigências mínimas visando à preservação ambiental, economia de energia, uso racional de água e destinação de efluentes e lixo;

**XIII** – as normas para utilização adequada de embalagens;

**XIV** – as medidas para conservação, classificação, padronização e certificação de produtos, bem como sua rastreabilidade;

**XV** – as providências para redução de perdas, aproveitamento de excedentes, manutenção de bancos de alimento com finalidade filantrópica e de combate à fome;

**XVI** – o regime de remuneração pela utilização dos espaços, composto pela remuneração da utilização privativa dos espaços, de tarifa de serviço, para custeio dos serviços comuns de limpeza, conservação e segurança; e de tarifa social, para financiar a prestação de serviços sociais de caráter comum, mantidos pelas entidades de representação dos operadores de mercado e usuários.

§ 2º. A avaliação de desempenho a que se refere o inciso V do *caput* deste artigo, a ser realizada pelos Entrepósitos será periódica e obrigatória e deverá incluir, obrigatoriamente, a regularidade fiscal com os Governos Federal, Estadual e Municipal, a observância dos direitos trabalhistas, dentre outros a serem fixados no regulamento de mercado.

**Art. 5º.** A gestão dos Entrepósitos participantes do PLANHORT, e suas relações com os usuários, obedecerão também aos regulamentos de mercado.

§ 1º. Os regulamentos de mercado serão editados pela direção de cada entreposto e incluirão obrigatoriamente as diretrizes básicas fixadas em caráter geral no Regulamento, bem como normas próprias que atendam as peculiaridades locais ou regionais.

§ 2º. O regulamento de mercado definirá as finalidades principais e acessórias e o plano de zoneamento do entreposto.

**Art. 6º.** A construção de novos Entrepósitos públicos, ou os investimentos para adequação, revitalização e ampliação dos Entrepósitos atuais, poderão ser feitos mediante parcerias público-privadas, nos termos da Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, ou na forma da lei estadual ou distrital correspondente.

**Parágrafo único** – O disposto no inciso I do § 4º do art. 2º da Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, não se aplica aos contratos previstos no *caput* deste artigo.

**Art. 7º.** A utilização de áreas nos Entrepósitos será feita mediante contrato de concessão remunerada de uso, pelo prazo de até 25 (vinte e cinco) anos, admitida uma prorrogação por igual período.

§ 1º. Poderá ser concedida, pelo prazo de até 01 (um) ano, autorização remunerada de uso para atividades eventuais e sazonais, na forma do regulamento de mercado.

§ 2º. Os contratos de concessão ou permissão remunerada de uso, firmados com os operadores já estabelecidos nos Entrepósitos, até a data de publicação desta Lei, ficam prorrogados por 10 (dez) anos, desde que o operador requeira o enquadramento do contrato nas normas do PLANHORT no prazo de 180 (cento e oitenta) dias a contar da publicação do Regulamento ou da publicação do Termo de Adesão ao PLANHORT pelo Estado ou Município, e comprove o cumprimento de suas obrigações em relação ao

Concedente, bem como as de natureza fiscal, previdenciária e trabalhista.

§ 3º. O regulamento de mercado definirá a forma e o prazo para cessão de uso dos espaços a que se refere o inciso V do artigo 3º desta Lei.

**Art. 8º.** Na licitação para concessão remunerada de uso de áreas nos Entrepostos será utilizado como critério de julgamento o de melhor proposta técnica com preço único constante do edital.

§ 1º. O preço único será fixado mediante laudo técnico observado os critérios estabelecidos nos Regulamentos previstos nos artigos 4º e 5º desta Lei.

§ 2º. Para avaliação da proposta técnica deverão ser considerados, obrigatoriamente, com igual quantidade de pontos, os seguintes critérios:

I - Adequação do ramo de atividade empresarial a ser desenvolvida pelo licitante no entreposto;

II - conformidade da atividade ao zoneamento do entreposto;

III - experiência do licitante; e,

IV - no caso de espaço já ocupado, a nota de desempenho do concessionário.

§ 3º. O edital poderá, ainda, estabelecer, mantida a mesma quantidade de pontos, o seguinte:

I – Condições objetivando ampliar a concorrência no entreposto, com vistas ao cumprimento de sua missão de propiciar a adequada formação de preços dos produtos.

II – Na ocupação de pavilhões ou Entrepostos novos, admitir a instalação de empresas já existentes há pelo menos 2 (dois) anos, no município ou na região, que atuem na atividade principal do entreposto.

§ 4º. Terão prioridade para ocupação de pavilhões e espaços novos os operadores de mercado não instalados em Entrepostos públicos.

**Art. 9º.** É permitida a permuta e a cessão parcial de áreas entre os concessionários do mesmo entreposto, atendidas as condições estabelecidas no regulamento de mercado.

**Art. 10.** A transferência definitiva do contrato de concessão remunerada de uso a terceiros depende de licitação na forma estabelecida nesta Lei e no respectivo regulamento de mercado.

**Parágrafo único** – O novo contrato será firmado pelo prazo remanescente do contrato anterior, cabendo ao antigo concessionário, como indenização, parte do valor fixado no edital de licitação, na proporção direta do maior tempo de duração do contrato anterior, nos termos do regulamento de mercado, observado em qualquer caso o mínimo 20% (vinte por cento).

**Art. 11.** Aplica-se o disposto no art. 25 da Lei nº 8.666/93 às licitações para concessão ou permissão remunerada de uso para exploração de área nos Entrepostos.

**Art. 12.** O disposto nos artigos 7º e 8º desta Lei não se aplica nos casos de cessão gratuita de uso para atividades consideradas de utilidade pública ou

para funcionamento de entidades sem fins lucrativos, e cessão às associações e cooperativas de produtores dos espaços a que se refere o inciso V do artigo 3º, e artigo 14 desta Lei, cabendo ao regulamento de mercado estabelecer sobre a forma e os prazos de concessão destas áreas.

**Art. 13** - Cada entreposto participante do PLANHORT poderá instituir fundo especial para a ampliação, investimentos em melhorias e desenvolvimento de programas e Projetos.

§ 1º - O fundo a que se refere este artigo terá natureza contábil e será constituído com recursos provenientes dos operadores, da arrecadação das tarifas de uso, transferências voluntárias, publicidade e dotações orçamentárias.

§ 2º - O fundo será gerido pelo Conselho de Gestão previsto no inciso X do artigo 4º desta Lei.

**Art. 14.** Os Entrepostos participantes do PLANHORT deverão manter área destinada à comercialização de produtos agroecológicos, e para comercialização de produtos produzidos pelos agricultores ou empreendedores rurais de que trata a Lei 11.326, de 24 de julho de 2006.

**Art. 15.** Os Entrepostos participantes do PLANHORT instituirão programa de qualidade dos produtos comercializados, mediante a análise e controle dos níveis de resíduos de agrotóxicos, da higienização e a rastreabilidade dos produtos hortifrutigranjeiros.

**Art. 16.** Os recursos para a execução do PLANHORT constarão do Orçamento Geral da União.

**Art. 17.** Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão,                      de junho de 2012.

Deputado Padre João – PT/MG