

COMISSÃO DE AGRICULTURA, PECUÁRIA, ABASTECIMENTO E DESENVOLVIMENTO RURAL

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 ANTÔNIO ANDRADE

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 174, de 2011, de autoria do Deputado Weliton Prado, propõe a instituição do Plano Nacional de Abastecimento de Hortigranjeiros – PLANHORT, destinado a 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.

A proposição estabelece que o regulamento a ser editado pela direção de cada entreposto participante do PLANHORT deve incluir as diretrizes básicas fixadas em caráter geral pelo Poder Público Federal, bem como as normas próprias que atendam às peculiaridades locais ou regionais. Entre outros aspectos, tais diretrizes devem estabelecer:

- regras para seleção dos operadores de mercado e demais usuários;

- modalidades de uso permitidas e toleradas;
- cláusulas obrigatórias de contratos, com previsão de seus prazos de duração e condições para prorrogação;
- critérios para avaliação de desempenho;
- medidas para assegurar a livre concorrência;
- regras para gestão compartilhada de serviços comuns;
- medidas concernentes à conservação, classificação, padronização, rastreabilidade e certificação de produtos;
- providências relativas à redução de perdas, aproveitamento de excedentes, manutenção de banco de alimentos com finalidade filantrópica e de combate à fome;
- o regime tarifário, com incidência de tarifas a serem pagas pelo uso do espaço e pelo serviço de limpeza, conservação e segurança; e de uma tarifa social destinada ao financiamento de serviços sociais de caráter comum, mantidos por entidades de representação dos operadores de mercado e usuários.

O projeto prevê, ainda, a possibilidade de se estabelecerem parcerias público-privadas voltadas para a construção, adequação, revitalização ou ampliação de entrepostos; e de se criarem fundos especiais em cada entreposto, para sua ampliação e melhoria, desenvolvimento de programas e projetos, com recursos provenientes da arrecadação das tarifas de uso, transferências, publicidade e dotações orçamentárias.

Por fim, a proposição acresce inciso ao art. 24 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 (Lei de Licitações e Contratos), de maneira a incluir, entre os casos em que se dispensa a licitação, os contratos de concessão de direito real de uso, concessão ou permissão de uso de imóveis edificadas ou não, relativos a entrepostos integrantes do PLANHORT.

Nos termos do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, o Projeto de Lei nº 174, de 2011, foi distribuído para apreciação conclusiva das Comissões, com tramitação inicial da Comissão de Seguridade Social e Família, e posterior manifestação desta Comissão de Agricultura,

Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural (mérito), e das Comissões de Finanças e Tributação (mérito e art. 54 do RICD) e de Constituição e Justiça e de Cidadania (art. 54 do RICD).

Na Comissão de Seguridade Social e Família, o Projeto de Lei nº 174, de 2011, recebeu substitutivo. Entre outros aspectos, esse substitutivo:

- fixa condições aplicáveis aos contratos de permissão e concessão de uso de áreas nos entrepostos;

- fixa a melhor proposta técnica com preço único como sendo o critério a ser adotado na licitação para concessão remunerada de uso de áreas nos entrepostos;

- permite a permuta e a cessão parcial de áreas entre os concessionários do mesmo entreposto, observadas as condições do regulamento de mercado;

- inclui a concessão ou permissão remunerada de uso para exploração de área nos entrepostos entre as previsões de inexigibilidade de licitação, de que trata o art. 25 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993;

- cria Conselho de Gestão com participação dos usuários dos Entrepostos nas decisões;

- inclui entre os itens a serem considerados na avaliação de desempenho a regularidade fiscal com os governos federal, estaduais e municipais, assim como a observância aos direitos trabalhistas e outros a serem fixados no regulamento de mercado.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

O Plano Nacional de Abastecimento de Hortigranjeiros – PLANHORT, proposto pelo Projeto de Lei nº 174, de 2011, é uma importante iniciativa do Deputado Weliton Prado, pois corrige lacuna normativa surgida

quando do desmonte, no passado, do Sistema Nacional de Centrais de Abastecimento.

As disposições do PL nº 174, de 2011, buscam 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, conferindo unidade às políticas públicas voltadas para a organização e o funcionamento de entrepostos públicos de produtos alimentícios. Para participar do PLANHORT, os entes federados a que pertencem os entrepostos deverão aderir ao plano.

Sabidamente, a proposição estabelece a formulação e a execução do PLANHORT pela União, com cooperação com Estados, Distrito Federal e Municípios, assim como os aspectos a serem tratados em regulamento, tais como:

- regras gerais para o processo de seleção dos operadores de mercado e demais usuários de entrepostos públicos;
- regime tarifário a incidir sobre os operadores de mercado;
- conservação, classificação, padronização, certificação e rastreabilidade de produtos;
- normas relativas à utilização de embalagens;
- garantia de livre concorrência e adequada formação de preços.

O Substitutivo aprovado na Comissão de Seguridade Social e Família aperfeiçoa a proposição original. Em especial, estabelece regras e condições a serem observadas quando da licitação para a seleção de operadores de mercado; prevê a criação de Conselho de Gestão com a participação dos usuários nas decisões dos entrepostos; admite a possibilidade de permuta e de cessão parcial de áreas entre os concessionários do mesmo entreposto, assim como de transferência definitiva a terceiros do contrato de cessão remunerada de uso; e estende a inexigibilidade de licitação de que trata o art. 25 da Lei nº 8.666, de 1993, às concessões ou permissões remuneradas de uso para a exploração de áreas em entrepostos.

Entretanto, vários dos dispositivos de tal substitutivo necessitam ser aprimorados, inclusive com o objetivo de conferir maior clareza ao texto. Além disso, há lacunas que devem ser preenchidas.

Nesse sentido, apresento substitutivo que aproveita as propostas contidas em ambas as proposições sob comento, as aperfeiçoa, e que inova, por exemplo, ao:

- prever a possibilidade de tarifas diferenciadas a serem cobradas de agricultores familiares que utilizarem a estrutura dos entrepostos;

- estabelecer que a utilização privativa, temporária ou eventual, por entidade sem fins lucrativos, depende apenas de autorização gratuita de uso, na forma estabelecida em regulamento;

- prever indenização, pelo percentual de 50% do preço estabelecido no edital, a ser paga ao antigo concessionário ou permissionário que tiver cumprido o prazo contratual ou o de sua prorrogação e que não obtiver êxito na licitação ou dela não participar.

Diante do exposto, **voto pela aprovação do Projeto de Lei nº 174, de 2012, na forma do substitutivo anexo.**

Sala da Comissão, em de de 2012.

Deputado Antônio Andrade
Relator

AO PROJETO DE LEI Nº 174, DE 2011

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

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei institui 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 de animais de pequeno porte, vivos, abatidos ou processados.

Art. 2º O PLANHORT será formulado e executado pela União em cooperação com os Estados, o Distrito Federal e Municípios, 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. Esta Lei alcança entrepostos controlados pela União ou pelo Distrito Federal, Estados ou Municípios que venham a aderir ao PLANHORT.

Art. 3º São objetivos do PLANHORT:

I – estimular a produção e o consumo, e assegurar o suprimento e a qualidade dos produtos referidos no art. 1º desta Lei;

II – promover o desenvolvimento e a difusão de técnicas e de boas práticas de produção, transporte, embalagem, armazenagem e comercialização;

III – fomentar a construção de novos entrepostos públicos e adequar, revitalizar e ampliar os existentes;

IV – assegurar, em cada entreposto, área livre exclusivamente destinada ao produtor rural e suas organizações, para comercialização de sua produção;

V – apoiar o associativismo, a agricultura familiar, a orgânica e a agroecologia, mediante oferta de espaços próprios para comercialização e a cobrança de tarifas diferenciadas;

VI – estimular investimentos públicos e privados nos entrepostos públicos;

VII – instituir programas de estímulo e controle de qualidade e garantir o cumprimento de normas sanitárias, de rastreabilidade e o controle eficaz de resíduos de agrotóxicos, de metais pesados, de outras substâncias tóxicas e de agentes patogênicos;

VIII – manter sistema unificado de informações voltado ao desenvolvimento integrado do setor e que subsidie a formulação de políticas públicas;

IX – promover a melhoria na gestão dos entrepostos públicos, bem como a formação e o aperfeiçoamento dos agentes de produção e comercialização;

X – ampliar a interação com universidades, centros de pesquisa e de fomento, empresas de assistência técnica e extensão rural, órgãos e entidades incumbidas do abastecimento e da segurança alimentar e nutricional;

XI – transformar os entrepostos públicos em espaços privilegiados para a execução e a difusão de políticas de saúde, educação, assistência social, melhoria alimentar e preservação ambiental.

Art. 4º O regulamento desta Lei definirá as diretrizes básicas do PLANHORT e, em especial:

I – as regras específicas para seleção dos operadores de mercado e demais usuários, observado o disposto no art. 7º desta Lei;

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

III – as cláusulas obrigatórias dos contratos;

IV – os prazos de duração dos contratos e respectivas condições para prorrogação;

V – os critérios básicos a serem adotados na avaliação de desempenho, permanente e obrigatória, dos operadores de mercado e demais usuários, que também levará em conta a regularidade fiscal, previdenciária e trabalhista;

VI – a definição das condutas proibidas e inadequadas, por parte dos operadores de mercado e demais usuários, e respectivas sanções, quando for o caso;

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 defesa do consumidor e a correta formação de preços;

IX – as regras para a criação e o funcionamento de órgãos consultivos e de assessoramento da gestão operacional dos entrepostos, com a participação dos operadores de mercado e demais usuários;

X – as regras para o compartilhamento da gestão e do custeio dos serviços comuns de manutenção, limpeza, conservação e segurança dos entrepostos, com requisitos e metas de qualidade fixados de comum acordo entre a direção de cada entreposto e as entidades de representação dos operadores de mercado e demais usuários;

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

XII – as normas relacionadas às embalagens e ao transporte de produtos e mercadorias;

XIII – as medidas para conservação, classificação, padronização, certificação, rastreabilidade, redução de perdas, aproveitamento de excedentes e manutenção de bancos de alimentos com finalidade filantrópica e de combate à fome;

XIV – o regime de tarifas a serem cobradas dos operadores de mercado e demais usuários, compreendendo:

a) tarifa de uso: em razão do uso privativo de áreas dos entrepostos;

b) tarifa de serviço: em razão dos serviços comuns de limpeza, conservação e segurança;

c) tarifa social: em razão da manutenção de serviços sociais, de saúde, de educação e de assistência social de caráter comum, geridos, operados ou financiados por entidades de representação dos operadores de mercado e demais usuários;

XV – os critérios gerais para definição, em cada entreposto, do plano de zoneamento e das finalidades principais e acessórias.

Parágrafo único. O prazo a que se refere o inciso IV deste artigo deve ser condizente com o investimento realizado e com as características de cada atividade econômica.

Art. 5º Observadas as disposições desta Lei e de seu regulamento e consideradas as respectivas características locais e regionais, a direção de cada entreposto editará regulamento próprio, que definirá, entre outros aspectos:

I – o plano de zoneamento;

II – os usos de área considerados principais e acessórios;

III – as regras e a periodicidade da avaliação de desempenho, que terá caráter permanente;

IV – os critérios a serem observados na determinação do preço único a ser adotado na licitação;

V – os procedimentos e as atribuições dos órgãos do entreposto.

Art. 6º A utilização privativa e permanente de área nos entrepostos depende de contrato de concessão ou permissão remunerada de uso, pelo prazo de até 25 (vinte e cinco) anos, precedido de licitação, na forma desta Lei e de seu regulamento,

§ 1º Nos contratos de que trata o *caput* deste artigo, é admitida uma única prorrogação por igual prazo.

§ 2º A utilização privativa, temporária ou eventual, depende apenas de autorização de uso expedida pela direção do entreposto, podendo ser gratuita ou remunerada, observadas as condições estabelecidas no regulamento próprio de que trata o art. 5º desta Lei.

§ 3º A utilização privativa, permanente, temporária ou eventual, por entidade sem fins lucrativos, reconhecida como de utilidade pública pela direção do entreposto, depende apenas de autorização gratuita de uso, observadas as condições estabelecidas no regulamento próprio de que trata o art. 5º desta Lei.

§ 4º Incluem-se, entre as entidades a que se refere o § 3º deste artigo, associações ou cooperativas de operadores de mercado, de demais usuários e de produtores rurais, desde que não tenham fins lucrativos.

Art. 7º Na licitação para concessão ou permissão remunerada de uso considerar-se-á, como critério de julgamento, a melhor proposta técnica com preço único constante do edital.

§ 1º O preço único será fixado mediante laudo técnico, segundo os critérios estabelecidos no regulamento próprio de que trata o art. 5º desta Lei.

§ 2º Na avaliação da melhor proposta técnica, serão considerados, com igual quantidade máxima de pontos, os seguintes critérios:

I – adequação da atividade a ser desenvolvida pelo licitante aos objetivos do entreposto;

II – conformidade da atividade a ser desenvolvida pelo licitante ao zoneamento do entreposto;

III – experiência do licitante no ramo de atividade a ser desenvolvida no entreposto;

IV – desempenho, quando concorrer ao certame usuário já instalado no entreposto.

§ 3º Mantida igual quantidade de pontos entre os fatores de avaliação, o edital ainda poderá estabelecer:

I – condições que visem garantir e ampliar a concorrência no entreposto e propiciar a adequada formação de preços dos produtos;

II – incentivos para a instalação, em pavilhão ou entreposto novo, de empresa já existente no município ou na região há pelo menos 2 (dois) anos, e que atue na atividade considerada principal no entreposto, nos termos do regulamento próprio de cada entreposto, de que trata o art. 5º desta Lei.

Art. 8º São permitidas a permuta e a cessão parcial de áreas entre concessionários ou permissionários do mesmo entreposto, sem nova licitação, atendidas as condições estabelecidas no regulamento próprio de que trata o art. 5º desta Lei.

Art. 9º Depende de licitação, na forma do art. 7º desta Lei, a transferência definitiva a terceiro de contrato de concessão ou de permissão de toda a área, hipótese em que será firmado outro contrato, pelo prazo remanescente do contrato anterior.

§ 1º Na hipótese do *caput* deste artigo, caberá ao antigo concessionário ou permissionário repasse a ser efetuado pela administração do entreposto no valor equivalente ao percentual mínimo de 20% (vinte por cento) do preço único fixado no edital de licitação, na proporção direta do período de efetiva vigência do contrato anterior até sua transferência, observado o percentual máximo fixado no regulamento de que trata o art. 5º desta Lei, salvo se outro percentual tiver sido fixado no contrato anterior.

§ 2º O valor previsto no parágrafo primeiro deste artigo será de 50% (cinquenta por cento), quando o antigo concessionário ou permissionário que tiver cumprido todo o prazo contratual ou o de sua prorrogação não obtiver êxito na licitação ou dela não participar.

Art. 10. Cada entreposto participante do PLANHORT poderá instituir fundo especial, de natureza contábil, para financiar a adequação, a revitalização e a ampliação do próprio entreposto ou o desenvolvimento de programas e projetos voltados para a melhoria de seu funcionamento.

§ 1º O fundo especial a que se refere o *caput* deste artigo será constituído por percentual da tarifa de uso, definido livremente pela direção do entreposto, bem como de recursos do próprio entreposto ou provenientes de convênios ou de contratos de publicidade.

§ 2º O fundo especial de que trata o *caput* deste artigo será administrado por um Conselho de Gestão, integrado por igual número de representantes designados pelo entreposto e pelas entidades que representem os operadores de mercado e demais usuários, nos termos do regulamento próprio de que trata o art. 5º desta Lei.

Art. 11. A construção de novos entrepostos públicos e os investimentos para adequação, revitalização e ampliação dos entrepostos atuais podem ser realizados 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. 12. Sem prejuízo das cláusulas e condições neles estipuladas, ficam prorrogados por 10 (dez) anos os contratos de concessão ou permissão remunerada de uso firmados com os operadores de mercado já estabelecidos nos entrepostos até a data de publicação desta Lei.

§ 1º A prorrogação de que trata o *caput* deste artigo também se aplica às situações de fato ou às em que o contrato já houver expirado e o concessionário ou permissionário estiver cumprindo suas obrigações.

§ 2º A prorrogação de que trata o *caput* deste artigo depende:

I – de requerimento escrito do concessionário ou permissionário, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, contados da publicação do regulamento desta Lei ou da adesão ao PLANHORT, considerado como marco inicial o evento que ocorrer por último;

II – de comprovação do cumprimento das obrigações do concessionário ou do permissionário em relação ao concedente ou permitente, bem como as de natureza fiscal, previdenciária e trabalhista.

Art. 13. Os recursos para a execução do PLANHORT constarão do Orçamento Geral da União.

Art. 14. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, de dezembro de 2012.

Deputado Antônio Andrade
Relator