

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

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 TONINHO PINHEIRO

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 174, de 2011, institui o Plano Nacional de Abastecimento de Hortigranjeiros – PLANHORT, que tem como objetivo 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, além de fixar normas gerais para os entrepostos públicos de abastecimento alimentar, e alterar a Lei n. 11.079, de 30 de dezembro de 2004, que trata das parcerias público-privadas (PPPs).

A matéria de que trata a proposição em tela foi inicialmente tratada no PL 8001, de 2010, mas acabou arquivada por falta de deliberação na Sessão Legislativa que se encerrou em 2010. A citada matéria foi reapresentada na legislatura atual, passando a tramitar como PL 174, de 2011.

O teor do Projeto de Lei nº 174, de 2011, foi desenvolvido a partir de estudos, levantamentos e seminários¹ realizados pela Confederação Brasileira de Associações e Sindicatos de Comerciantes em Entrepósitos de Abastecimento (BRASTECE), em visitas técnicas às CEASAS das principais capitais de Estados, desde 2006; e com o apoio da Associação Brasileira das Centrais de Abastecimento (ABRACEN), que encomendou minucioso estudo sobre o assunto, e com a supervisão direta do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), que instituiu, inclusive, uma comissão para preparar um texto de consenso.

O Projeto de Lei nº 174, de 2011, foi aprovado, com substitutivo, respectivamente nas Comissões de Seguridade Social e Família (**CSSF**) e de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural (**CAPADR**).

Nesta Comissão de Finanças e Tributação (**CFT**), o Substitutivo aprovado na Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural recebeu quatro emendas, todas elas de autoria do Deputado Padre João, cujo teor será examinado mais à frente.

Cabe-nos nesta Comissão de Finanças e Tributação o exame de adequação orçamentária e de mérito da matéria, restando à Constituição e Justiça e de Cidadania o exame de constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa, antes do encaminhamento da proposição para o Senado Federal.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Antes de procedermos ao exame de adequação orçamentária e de mérito da matéria em tela, tomamos a liberdade de recapitular os pontos das proposições referidas no relatório que julgamos mais importantes para a compreensão do assunto.

¹O assunto foi ainda discutido em seminário internacional organizado pela Federação Latino Americana de Abastecimento (FLAMA), onde foi debatido o texto do projeto de lei em epígrafe, e aprovada moção de apoio a ele, além da recomendação de encaminhamento da proposição para outros países latino-americanos.

O Projeto de Lei nº 174, de 2011, institui o Plano Nacional de Hortifrutiflorigranjeiros – PLANHORT, em conformidade com o papel institucional atribuído aos entes federativos na organização e no fomento da produção e do abastecimento de alimentos verdes, em regime de cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

A proposição dispõe que o regulamento dos mercados locais, em cada entreposto, levará em conta as diretrizes fixadas pelo Poder Público Federal. Destas diretrizes constam as regras para seleção dos operadores de mercado e usuários, as modalidades de uso permitidas e toleradas, as cláusulas obrigatórias e os prazos de duração e prorrogação dos contratos, os critérios para avaliação de desempenho, as medidas para assegurar a livre concorrência, as regras para gestão compartilhada de serviço, as medidas concernentes à conservação, classificação, padronização, rastreabilidade e certificação de produtos, as providências para redução de perdas, aproveitamento de excedentes, manutenção de banco de alimentos com finalidade filantrópica e de combate à fome, o regime tarifário para uso do espaço e para os serviços de limpeza, conservação e segurança, e de uma tarifa social para o financiamento de serviços sociais de caráter comum, mantidos por entidades de representação dos operadores de mercado e dos usuários.

No texto original do projeto de lei, como dos dois substitutivos aprovados na **CSSF** e na **CAPADR**, há previsão para a celebração de contratos de parcerias público-privadas, ao amparo da Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, 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 do espaço, de transferências, publicidade e de dotações orçamentárias, não se aplicando o disposto no inciso I do § 4º do art. 2º da citada lei, segundo o qual é vedada a celebração de contrato de parceria público-privada nos casos em que o valor do contrato for inferior a vinte milhões de reais.

Além disso, tanto a proposição como os já referidos substitutivos que lhe foram oferecidos enquadram corretamente nas dispensas de licitação previstas na Lei nº 8.666/93, a celebração, transferência ou prorrogação de contratos de concessão de direito real de uso, concessão ou permissão de uso de imóveis edificadas ou não, em entreposto de abastecimento alimentar integrante do PLANHORT e pertencente ao Poder Público ou a qualquer de suas entidades.

O Substitutivo da **CSSF** traz aperfeiçoamentos ao texto original, tais como: fixou as condições aplicáveis aos contratos de permissão e concessão de uso de áreas nos entrepostos, destacando a proposta técnica com preço único, como sendo o critério adotado na licitação para concessão remunerada de uso de áreas nos entrepostos; permitiu a permuta e a cessão parcial de áreas entre os concessionários do mesmo entreposto; incluiu a concessão ou permissão remunerada de uso para exploração de área nos entrepostos entre as previsões de inexigibilidade de licitação; criou o Conselho de Gestão com participação dos usuários dos Entrepostos; e incluiu entre os itens considerados na avaliação de desempenho dos entrepostos a regularidade fiscal, previdenciária e trabalhista; como também facultou aos gestores dos entrepostos a contratação de parcerias público-privadas nas situações assinaladas, a instituição de fundos especiais constituídos com recursos dos operadores e da arrecadação das tarifas de uso, como também fez menção a repasses de recursos federais por conta de dotações consignadas no Orçamento Geral da União (OGU).

Já o Substitutivo ao PL nº 174, de 2011, aprovado na **CAPADR**, alterou, oportunamente, a denominação do PLANHORT, de Plano Nacional de Hortigranjeiros para Plano Nacional de Abastecimento de Hortifrutiflorigranjeiros. A proposição prevê a criação de novos entrepostos e a implantação de espaços reservados para comercialização de insumos agrícolas, bem como de cursos técnicos e de centros de formação técnica de lideranças e multiplicadores no segmento da policultura. As pretendidas unidades seriam dotadas de estruturas físicas e operacionais adequadas. A mesma proposição prevê a criação de novos entrepostos e a implantação de espaços reservados para comercialização de insumos agrícolas, bem como de cursos técnicos e de centros de formação técnica de lideranças e multiplicadores no segmento da policultura. As pretendidas unidades seriam dotadas de estruturas físicas e operacionais adequadas.

O Substitutivo da **CAPADR** retira o financiamento da União aos fundos especiais ali referidos, mas mantém a previsão do aporte de recursos do Orçamento Geral da União (OGU) para a execução do PLANHORT, não se comprometendo, no entanto, com a fixação de valores, uma tarefa que certamente caberá ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA, órgão do Poder Executivo mais de perto envolvido com o assunto.

Além disto, o Substitutivo da **CAPADR** propõe tarifas diferenciadas para agricultores familiares que utilizarem a estrutura dos entrepostos, utilização privativa, temporária ou eventual, por entidade sem fins lucrativos, dependendo apenas de autorização gratuita de uso, na forma estabelecida em regulamento, indenização, pelo percentual de 50% do preço estabelecido no edital, paga ao antigo concessionário ou permissionário que cumpriu o prazo contratual ou o de sua prorrogação e que não obteve êxito na licitação ou dela não participou.

Quatro emendas foram oferecidas na **CFT** à matéria em epígrafe, todas elas de autoria do Deputado Padre João, com o seguinte propósito:

A **1ª emenda** suprime o § 4º do art. 6º do Substitutivo que manda incluir 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, sob o argumento de que a gratuidade a que se refere o § 3º do mesmo artigo deve ser assegurada apenas para creches, postos médicos, instalações de bombeiros, entendendo também o autor que deve ser assegurada a venda direta para produtores de base familiar, sob a forma de uso temporário.

A **2ª emenda** suprime o § 1º do art. 11 do citado Substitutivo, segundo o qual a prorrogação de que trata o caput do artigo aplica-se às situações de fato ou às em que o contrato já houver expirado e o concessionário ou permissionário estiver cumprindo suas obrigações, com o argumento de que os contratos vencidos devem ser submetidos a novo processo licitatório e que as situações de fato, derivadas de ocupações irregulares, devem ser devidamente regularizadas nos termos do regulamento.

A **3ª emenda** suprime o § 2º do art. 9º do mesmo Substitutivo, com o entendimento de imporá ônus injustificável ao Erário o pagamento ali previsto de 50% do preço único fixado no edital de licitação ao antigo concessionário ou permissionário que tiver cumprido o prazo contratual ou o de sua prorrogação quando não obtiver êxito na licitação ou dela não participar.

Na **4ª emenda** o autor propõe o acréscimo de dois artigos ao referido substitutivo ao PL nº 174, de 2011, adotado na Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural, para incentivar

a produção agroecológica e a agricultura familiar e para criar mecanismos de controle e monitoramento da qualidade dos produtos e sua rastreabilidade no que concerne ao uso de agrotóxicos e de higiene.

Preliminarmente, vamos examinar a matéria em tela do ponto de vista de sua adequação às normas (já amplamente conhecidas de todos neste órgão técnico) que regem a atividade financeira no âmbito da administração pública.

Em princípio, o PL nº 174, de 2011 (art. 8º), assim como os Substitutivos adotados pela CSSF (art. 16) e pela CAPADR (art. 12), embora façam menção a aportes de recursos orçamentários da União na execução do PLANHORT, observamos que a decisão quanto à definição dos valores ou quanto à natureza destes aportes é da responsabilidade das autoridades do Poder Executivo, que certamente levarão em consideração as prioridades setoriais e a efetiva disponibilidade de recursos. Isto posto, não há como se fazer qualquer tipo estimativa do impacto orçamentário e financeiro decorrente dessa determinação e de suas respectivas compensações.

De outra parte, parece-nos claro que a criação de fundos especiais, prevista no art. 6º do texto original da proposição, como no art. 10 dos dois substitutivos aprovados nas duas comissões que nos antecederam no exame da presente matéria, far-se-á exclusivamente com recursos próprios dos entrepostos, e, quando complementados com recursos de convênios, estes serão celebrados caso a caso e sempre estarão condicionados à disponibilidade financeira do ente público concedente, não se justificando neste momento a exigência de fazer a estimativa dos recursos federais que seriam comprometidos com as referidas transferências.

Já as Emendas nºs 001, 002 e 003, apresentadas nesta Comissão, pelo fato de serem supressivas não apresentam implicações orçamentárias e financeiras. A Emenda nº 004 acresce novas atribuições ao PLANHORT, sem maiores implicações de natureza orçamentária ou financeira.

Do ponto de vista do mérito da matéria, estamos sugerindo a aprovação do Projeto de Lei nº 174, de 2011, na forma da Subemenda Substitutiva ao Substitutivo da CAPADR ao PL 174/2011 que estamos apresentando, cujo conteúdo leva em conta o teor da proposição original, bem como as inequívocas contribuições das Comissões de Seguridade Social e Família (**CSSF**) e de Agricultura, Pecuária, Abastecimento

e Desenvolvimento Rural (**CAPADR**) sistematizadas no corpo dos respectivos substitutivos.

Teceremos breves comentários sobre a matéria naquilo que mais de perto está relacionado com a competência da **CFT** nos termos estabelecidos no Regimento, destacando o que consideramos mais relevante: a derrogação parcial da Lei Geral de Licitações, com a instituição de regras próprias para julgamento da licitação dos contratos de concessão de uso de espaços nos entrepostos, já que os critérios de julgamento previstos no art. 45 da Lei nº 8.666/93 são inadequados para contratos de concessão de uso nos entrepostos.

A Lei nº 8.666/93 privilegia o julgamento por “melhor técnica”, ou “técnica e preço”, nos serviços de natureza predominantemente intelectual (art. 46). O “maior lance ou oferta” está restrito aos contratos para alienação de bens ou de concessão de direito **real** de uso (art. 45, § 1º, IV), mas o que prevalece é a licitação de maior preço (e não de menor preço), com benefício para as proprietárias dos entrepostos, mas com prejuízos para o mercado, impedindo o pequeno comerciante de competir com a grande empresa, especialmente com aquelas que trabalham em atividades nem sempre compatíveis com o que se espera do entreposto, prejudicando a concorrência entre licitantes do mesmo ramo, favorecendo os de maior poder econômico – o que prejudica o ingresso de novos operadores e fortalece os já estabelecidos. A competição pelo maior preço acaba pressionando os custos da operação no entreposto, com reflexos altistas nos preços dos alimentos ali comercializados.

Se a função do entreposto é equilibrar a formação de preços dos produtos consumidos por ricos e pobres, é fundamental que os custos fixos dos operadores do mercado sejam iguais, para haver competição justa; é por isso que a remuneração pelo uso se faz mediante tarifa – e não por um aluguel, de valor qualquer, diferenciado e de mercado. O regime licitatório da Lei nº 8.666/93, que privilegia o preço nos julgamentos, é uma das causas do desvirtuamento dos entrepostos. Assim, os substitutivos da **CSSF** e da **CAPADR** acabaram adotando critério de julgamento semelhante ao da Lei nº 8.987, de 13 de dezembro de 1995, que trata das concessões de serviço público – conforme seu art. 15, inciso IV - a melhor proposta técnica, com preço único fixado no edital, conjugado com avaliação relativa à adequação da atividade desenvolvida pelo licitante aos objetivos do entreposto à conformidade da atividade ao zoneamento do entreposto, à capacidade técnica

no ramo de atividade e aos incentivos, em pavilhões ou entrepostos novos, para ocupação por empresas do ramo já existentes.

A seleção de melhor técnica, com preço único, valoriza a experiência do operador e a adequação de sua atividade ao entreposto e ao zoneamento, em benefício da manutenção de suas finalidades principais. O preço único será fixado no edital, segundo regras regulamentares preestabelecidas. Esse preço não será destoante do valor de mercado, mas será reduzido gradualmente, na medida que os entrepostos cumprirem o objetivo de oferecer espaços apropriados para a comercialização de alimentos verdes.

Estamos acolhendo em nossa Subemenda Substitutiva ao Substitutivo da CAPADR ao PL 174/2011 as emendas apresentadas na **CFT** ao texto do substitutivo da **CAPADR**. Acolhemos as duas emendas que suprimem o § 4º do art. 6º e o § 2º do art. 9º, a emenda que estabelece a reserva nos entrepostos de áreas para a comercialização de produtos agroecológicos e da agricultura familiar, bem como a instituição de programas de qualidade e de controle de resíduos agrotóxicos. Ao invés de suprimir todo o § 1º do art. 11, como quer a Emenda 002, demos nova redação ao dispositivo, com a retirada da expressão “situações de fato”.

Entendemos que a matéria poder ser ainda aperfeiçoada, daí a razão pela qual estamos apresentando nossa Subemenda Substitutiva ao Substitutivo da CAPADR ao PL 174/2011, sem, naturalmente, deixar de reconhecer o que já foi feito com esmero nas duas comissões acima assinaladas.

Já na ementa, substituímos a expressão “*altera a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993*”, por “*altera a Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004*”. A proposição não **altera** a Lei Geral de Licitações, mas apenas a **derroga** parcialmente, e apenas na licitação para os contratos de concessão de uso nos entrepostos públicos de abastecimento, mediante criação de regras próprias de julgamento das propostas. Em contrapartida, o projeto **altera** efetivamente, a Lei n. 11.079, de 30 de dezembro de 2004, para introduzir o inciso IV no § 4º do art. 2º, excluindo a aplicação do limite mínimo de vinte milhões de reais, previsto no inciso I do mesmo artigo e parágrafo, nos contratos de parcerias público-privadas para construção, ampliação e revitalização nos entrepostos públicos.

Estamos mudando parcialmente a redação dos incisos XVII e XVIII do art. 4º, sem alteração de objetivo, nos seguintes termos:

a) *“XVII – o oferecimento de cursos para o desenvolvimento da produção, comercialização e melhoria no transporte e no armazenamento;”* e

b) *“XVIII – a ampliação ou a construção de entrepostos;”*

No primeiro caso, o regulamento deve apenas estabelecer as normas para a oferta de cursos para as atividades relacionadas ao PLANHORT, incluindo produção, comercialização, transporte e armazenamento, o conteúdo, objetivo e público alvo serão definidos em cada projeto de treinamento.

A mudança que fizemos no inciso XVIII do art. 4º da proposição leva em conta que a maioria dos entrepostos comporta ampliações. Além disto, partimos do princípio de que a construção de entrepostos será sempre precedida de estudos sobre a infraestrutura e a logística, além de outros fatores, como as exigências da legislação ambiental, as condições do terreno, entre outras variáveis.

Na sequência, simplificamos a redação do inciso IV do art. 5º, que constava no substitutivo aprovado na **CAPADR**, na forma abaixo:

“IV – os critérios a serem observados na determinação do preço único adotado na licitação”.

O dispositivo objeto da emenda se refere ao inciso IV do art. 15 da Lei n. 8.987/95, como se esse dispositivo já estipulasse a forma de fixação do preço único. Na realidade, o inciso IV do art. 15 da referida lei apenas prevê, como critério de julgamento, a conjugação de melhor proposta técnica com preço fixado no edital, ao lado de outros seis critérios. Podemos observar que o assunto já está tratado no **caput** do art. 7º da proposição. O que se deixou para o regulamento, no § 1º do citado artigo, é o regramento da elaboração do laudo técnico, as condições e regras para se determinar o preço a ser fixado.

Estamos modificando a redação do § 2º do art. 6º na forma abaixo:

“§ 2º. A utilização privativa, temporária ou eventual, depende apenas de autorização, por prazo não superior a 12 (doze) meses, podendo ser gratuita ou remunerada, e prorrogada nas condições estabelecidas no regulamento próprio de que trata o art. 5º desta Lei.”

O regime de autorização é adequado para o uso de boxes no pavilhão destinado aos produtores rurais. Se o prazo máximo de cada autorização pode ser de 12 meses, é imprescindível, no entanto, que ele possa ser prorrogado, quantas vezes for necessário ou conveniente, evitando-se estabelecer uma restrição injusta e desnecessária para o pequeno produtor.

Substituímos a expressão “utilidade pública” por “interesse público” constante do § 3º do artigo 6º.

A expressão “utilidade pública” é utilizada, em lei, para diversas finalidades. Mas justamente por isso – e em cada caso, o legislador define regras a serem observadas para se reconhecer a entidade como de utilidade pública. No caso, caberá à direção do entreposto reconhecer ou não que a entidade sem fins lucrativos, que poderá utilizar área no entreposto, será de “interesse público”, observado, naturalmente, o disposto no regulamento sobre o assunto.

Alteramos a redação do artigo 7º, inclusive, acrescentando-lhe um § 4º para torna-la mais precisa, como vemos abaixo:

“Art. 7º No julgamento de licitação para concessão ou permissão remunerada de uso de áreas nos entrepostos será considerado o critério da melhor proposta técnica com preço único fixado no edital.

§ 1º O preço único será apurado 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 – capacidade técnica do licitante no ramo de atividade a ser desenvolvida no entreposto;

IV – experiência do licitante no ramo de atividade a ser desenvolvida 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.

§ 4º No caso de empate, serão considerados, nesta ordem, os seguintes critérios:

I – a maior experiência do licitante no ramo de atividade a ser desenvolvida;

II – quando o empate ocorrer apenas entre usuários do mesmo entreposto, o que tiver melhor avaliação de desempenho;

III – persistindo o empate, o sorteio”.

A Lei n. 8.987/95 trata a concessão de serviços públicos; nela não existem regras que se possam aplicar a contratos de *concessão de uso de bens*. O que se aproveitou da citada lei, e foi incorporado ao texto da proposição foi, especificamente, o critério de julgamento mediante preço único e melhor proposta técnica, previsto em seu inciso IV do art. 15. O preço deve ser único para não interferir no custo da operação e na formação de preços, e acarretar encargos diferenciados para os operadores de mercado. Assim, a licitação nos entrepostos, salvo quanto ao critério de julgamento, continuará regida pela Lei n. 8.666/93 – salvo no que tiver sofrido derrogação.

A redação proposta, com exceção do **caput** do artigo, é muito semelhante à constante dos substitutivos já aprovados. Mas consideramos oportuno aperfeiçoá-la em três pontos fundamentais. Primeiro,

para excluir o critério de desempenho (inciso IV), “quando concorrer ao certame usuário já instalado no entreposto”: Na prática, esse critério desigualava os concorrentes, ainda que apenas nessa hipótese (de concorrer ao certame usuário). O melhor desempenho deve servir para a escolha, no caso de desempate, quando o empate já tiver ocorrido entre usuários do mesmo entreposto. Segundo, para incluir, entre os critérios de avaliação, a experiência do licitante “no ramo de atividade a ser desenvolvida no entreposto”. Essa experiência é um fator que não se confunde com “capacidade técnica”. Trata-se de fator facilmente verificável, em geral atrelado ao tempo. E terceiro, é imprescindível estabelecer regras aplicáveis nos casos de empate, ou seja, de igual pontuação na avaliação dos quatro itens previstos no § 2º. Para o desempate, primeiro se levará em conta a experiência do licitante no ramo de atividade; segundo, no empate entre usuários do mesmo entreposto, o que tiver tido melhor avaliação de desempenho; e, por último, permanecendo o empate, o sorteio.

Estamos transformando o § 1º do art. 9º em parágrafo único, mantida a mesma redação, em virtude do acatamento da **Emenda 003** apresentada nesta **CFT**, que suprime o § 2º do art. 9º da proposição.

Estamos incluindo os dois artigos sugeridos na **Emenda nº 004** oferecida nesta **CFT**, reunidos nos artigos 11 e 12 de nossa Subemenda Substitutiva ao Substitutivo da CAPADR ao PL 174/2011, com a seguinte redação:

"Art. 11. O Entreposto participante do PLANHORT manterá área destinada à comercialização de produtos agroecológicos, ou produzidos pelos agricultores ou empreendedores rurais de que trata a Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006"

"Art. 12. O Entreposto participante do PLANHORT instituirá 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."

Por fim, mudamos a redação do § 1º do artigo 13 (art. 11 da proposição) na forma abaixo:

*"§ 1º A prorrogação de que trata o **caput** deste artigo também se aplica aos casos em que o contrato já houver expirado, desde que*

o concessionário ou permissionário tenha permanecido no entreposto e continuado a cumprir suas obrigações.”

O objetivo da nova redação é suprimir a hipótese de prorrogação de “situações de fato”, como consta do substitutivo aprovado na **CAPADR**.

Feitas todas as considerações acima, podemos concluir nosso voto em relação à adequação orçamentária e ao mérito das proposições examinadas ao longo de nosso parecer.

Diante dos argumentos expostos, votamos pela compatibilidade e adequação orçamentária e financeira do Projeto de Lei nº 174, de 2011, bem como dos Substitutivos adotados, respectivamente, pela **CSSF** e **CAPADR** e da Emenda 004 apresentada nesta **CFT**. Votamos pela não implicação orçamentária e financeira das Emendas nºs 001, 002 e 003 igualmente apresentadas nesta Comissão. No mérito, votamos pela aprovação do Projeto de Lei nº 174, de 2011, e das Emendas nºs 001, 002, 003 e 004, na forma da Subemenda Substitutiva ao Substitutivo da CAPADR ao PL 174/2011 que estamos apresentando em anexo.

Sala da Comissão, em de de 2014.

Deputado TONINHO PINHEIRO
Relator

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

SUBEMENDA SUBSTITUTIVA AO SUBSTITUTIVO DA CAPADR AO PROJETO DE LEI N. 174, DE 2011

Institui o Plano Nacional de Abastecimento de Hortifrutiflorigranjeiros – PLANHORT, fixa normas gerais para os entrepostos públicos de abastecimento alimentar, altera nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei institui o Plano Nacional de Abastecimento de Hortifrutiflorigranjeiros – 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 os 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 os entrepostos controlados pela União, pelos Estados e Distrito Federal, e pelos 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 em 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;

XVI – a definição de espaços físicos para comercialização de insumos destinados a atender as finalidades do art. 1º desta lei;

XVII – *o oferecimento de cursos para o desenvolvimento da produção, comercialização e melhoria no transporte e no armazenamento;*

XVIII – a ampliação ou a construção de entrepostos.

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 às 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 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 modalidade concorrência.

§ 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, por prazo não superior a 12 (doze) meses, podendo ser gratuita ou remunerada, e prorrogada nas 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 interesse público pela direção do entreposto, depende apenas de autorização gratuita de uso, observadas as condições estabelecidas no regulamento.

Art. 7º No julgamento de licitação para concessão ou permissão remunerada de uso de áreas nos entrepostos será considerado o critério da melhor proposta técnica com preço único, para o bem objeto da licitação, fixado no edital.

§ 1º O preço único será apurado 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 – capacidade técnica do licitante no ramo de atividade a ser desenvolvida no entreposto;

IV – experiência do licitante no ramo de atividade a ser desenvolvida 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.

§ 4º No caso de empate, serão considerados, nesta ordem, os seguintes critérios:

I – a maior experiência do licitante no ramo de atividade a ser desenvolvida;

II – quando o empate ocorrer apenas entre usuários do mesmo entreposto, o que tiver tido melhor avaliação de desempenho;

III – persistindo o empate, o sorteio.

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.

Parágrafo único. 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 em contrato anterior.

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 este 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** 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. O Entreposto participante do PLANHORT manterá área destinada à comercialização de produtos agroecológicos, ou produzidos pelos agricultores ou empreendedores rurais de que trata a Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006.

Art. 12. O Entreposto participante do PLANHORT instituirá 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. 13. 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 aos casos em que o contrato já houver expirado, desde que o concessionário ou permissionário tenha permanecido no entreposto e continuado a cumprir 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. 14. Os recursos para a execução do PLANHORT deverão constar do Orçamento Geral da União, observadas as prioridades e a programação orçamentária e financeira do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA ou de outro ministério que tenha envolvimento direto com a execução do referido plano.

Art. 15. 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.

Art. 16. O art. 2º da Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, passa vigorar acrescido do seguinte § 5º:

“Art. 2º

.....

§ 5º O disposto no inciso I do § 4º deste artigo não se aplica aos contratos previstos no Plano Nacional de Abastecimento de Hortigranjeiros – PLANHORT”.

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

Sala da Comissão, em de de 2014.

Deputado TONINHO PINHEIRO
Relator

2014_14984