

COMISSÃO DE AGRICULTURA, PECUÁRIA, ABASTECIMENTO E DESENVOLVIMENTO RURAL

PROJETO DE LEI Nº 1.293, DE 2021

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 e a Comissão Especial de Recursos da Defesa Agropecuária, e revoga os dispositivos das leis aplicadas à defesa agropecuária que estabelecem penalidades e sanções.

EMENDA Nº

Dê-se ao art. 24 do Projeto a seguinte redação e suprima-se o

Anexo:

“Art. 24. O valor da multa de que trata o inciso II do **caput** do art. 23 será entre R\$ 100,00 (cem reais) e R\$ 50.000 (cinquenta mil reais), cuja gradação se dará pela natureza e pela a gravidade da infração, conforme regulamento.

§ 1º No caso de reincidência específica, a pena máxima da referida infração, estabelecida em regulamento e sob teto previsto no caput desse artigo, será aumentada em 10% (dez por cento), para cada nova incidência na mesma infração.

§ 2º Considera-se para fins da caracterização da reincidência específica e, conseqüentemente, para o aumento de pena, o prazo de cinco anos contatos do cumprimento ou da extinção da penalidade administrativa.

§ 3º O pagamento voluntário da multa arbitrada no prazo de vinte dias, contado da data de sua aplicação, sem interposição de recurso, ensejará a redução de 20% (vinte por cento) de seu valor.”



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Alceu Moreira

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD218448772900>



JUSTIFICAÇÃO

Da análise do PL 1293, verifica-se que a redação atual conferida ao art. 24, caput, em seus incisos I e II, guarda inadequada racionalidade econômica e tem o potencial de gerar condutas ineficientes e obstar o livre exercício de iniciativa – em oposição justamente aos objetivos do PL, cf. consta dos itens 4 e 9 da exposição de motivos. Isto ocorre, em apertada síntese, na medida em que:

i. O valor de 150% do valor do lote (inc. I) é muito superior a qualquer parâmetro de dano ou vantagem concebível, gerando ineficiências (cautela desnecessária e desproporcional), aumentando o risco, em verdade, os chamados incentivos colaterais perversos (captura regulatória). Um patamar de 50% já garantiria plenamente a dissuasão buscada pela norma e evitaria tais efeitos indesejados, em consonância, ademais, com os princípios constitucionais da razoabilidade e proporcionalidade;

ii. O valor de R\$ 300.00,00 (inc. II) representa quase vinte vezes o valor atualmente vigente, o que, além de gerar os efeitos econômicos adversos listados acima, afigura-se como desproporcional em comparação à indexação à inflação do BTN. Um valor de multa de até R\$ 50.000,00, acompanhado de hipóteses de aumento e de redução de pena, com critérios “objetivos” estabelecidos em regulamento, já representaria um grande salto em relação ao patamar atual – que na maioria dos segmentos regulados pela Secretaria de Defesa Agropecuária gira em torno de R\$ 15.000,00 - e seria mais do que suficiente para garantir os efeitos dissuasórios buscados pela norma.

iii. Os ranges excessivamente alargados para o cálculo final da multa geram imprevisibilidade da sanção, haja vista o excesso de discricionariedade da Administração Pública, o que pode gerar excessiva litigiosidade e judicialização do tema, mitigando efeitos dissuasórios.

Apresentado de modo mais detalhado, tem-se que, do ponto de vista da moderna análise econômica, a qual respalda grande parte das políticas públicas contemporâneas, a adequação de uma regulação deve ser analisada



a partir do viés dos incentivos gerados ao agente econômico para a realização de condutas socialmente desejáveis.

Assim, regulação “boa” é aquela que, quando confrontada pelos agentes racionais, que pautam seus comportamentos por uma análise precisa dos custos/prêmios exatos relacionados à sua conduta, leva-os a tomarem a medida socialmente desejável. Ou seja, regulação “boa” é aquela que iguala, alinha, ações privadamente racionais e socialmente desejáveis, unindo, portanto, o pragmático com os objetivos desejados à coletividade.

A correta calibragem da norma é, de fato, um elemento essencial, pois se o seu cumprimento é socialmente desejável – na medida em que protege o bem jurídico tutelado – não deve, porém, se dar a qualquer custo.

A multa não é o único vetor a ser salvaguardado e nem a única consequência fática das condutas dos agentes econômicos. Se assim não fosse, a questão da dosimetria penal, por exemplo, seria resolvida de maneira simplória: arbitrar pena capital a todas as ações tipificadas na legislação criminal. Obviamente esta não seria uma solução minimamente aceitável ou eficiente, seja porque irrelevante àquelas organizações criminosas formadas justamente para delinquir e que apostariam, inclusive, na captura do agente estatal (i.e., suborno) para evitar a drástica sanção, seja porque, do ponto de vista do cidadão comum, poderia gerar cuidados excessivos, os quais travariam o desenvolvimento regular de suas vidas e, portanto, o desenvolvimento regular da sociedade.

Pois bem, trata-se exatamente do caso em comento relacionado à incorreta calibragem das multas máximas dos incisos. I e II do caput do art. 24. Com efeito, adotam-se parâmetros excessivos e desproporcionais que, em relação aos agentes econômicos racionais, listados em bolsa e altamente monitorados por políticas de *compliance*, implicarão um comportamento irracional e ineficiente no desenvolvimento de suas atividades econômicas. Passarão a cautelas exageradas e irracionais, haja vista o receio de apenamento excessivo.



Em relação, por outro lado, a agentes que, por definição, já estariam dispostos a descumprir a regulação, haveria um incentivo à captura estatal, na medida em que as multas previstas restam descoladas de qualquer proporcionalidade.

Em resumo, àqueles dispostos a cumprir o autocontrole, haveria uma regulamentação economicamente ineficiente; àqueles que não estão dispostos ao cumprimento do novo quadro normativo, haveria um prêmio para condutas ilegais, com estímulo à concorrência desleal¹.

No que tange ainda ao inc. II, cumpre apontar, respeitosamente, que não há motivação econômica minimamente adequada para um salto de quase vinte vezes para o valor máximo da multa do tanto quanto previsto pelo art. 2º, II, da Lei 7.889/89 ao ora proposto, lei essa que trata das sanções por violações à legislação sanitária de produtos de origem animal. Note-se que o BTN é atualizado monetariamente pela TR, que acompanha o IPC-A, de tal sorte que o valor máximo de multa previsto legalmente e indexado pelo BNT não foi corroído pela inflação nos últimos trinta anos. Ainda que existam justificativas e intenção de majoração, nada justifica um aumento de vinte vezes o valor máximo da multa atual.

Tais considerações sobre a correta calibragem econômica da regulação normativa proposta pelo Estado restam, naturalmente, intimamente ligadas aos princípios basilares que regem a Administração Pública. Consoante a famosa lição de Jellinek, não se abatem pardais aos canhões. As sanções, por atingirem de modo negativo a esfera jurídica dos cidadãos, devem ser aplicadas, segundo Rafael Munhoz de Mello “em observância do princípio da proibição do excesso e seus corolários: adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito”.

Na medida em que a alíquota de uma sanção de multa é equiparada ao percentual do valor do lote de produtos envolvidos em uma infração ou ultrapassa eles, ou, ainda, ultrapassa R\$ 50 mil reais, extrapola-se, pelo exposto, qualquer critério de necessidade, adequação e proporcionalidade

¹ Note-se, a título de exemplo, o que ocorre em mercados injustificadamente hipertributados, como de combustíveis. Como é notório, de um lado, tem-se agentes econômicos com margens extremamente apertadas e com capacidade de investimento ceifada, a despeito das demandas da sociedade. De outro lado, há notórios devedores contumazes, com bilhões em débitos perante o Estado, mas ofertando regularmente no mercado, com grande estímulo à concorrência desleal.

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Alceu Moreira

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD218448772900>



ao arrepio da função dissuasória da pena, beirando o enriquecimento sem causa da Administração, que ilegalmente transforma multa em fonte de arrecadação.

Isto é tanto mais verdadeiro, na medida em que, conceitualmente, a autorregulação deve significar estímulo à regulação eficiente pelos *players* do segmento econômico, com elogio à livre iniciativa e intervenção estatal mais racional.

Desse modo, a introdução da autorregulação no setor NÃO pode se fundar em uma normatização a partir de sanções confiscatórias e/ou desproporcionais. Isso se apresenta em contradição direta ao entendimento de que os agentes econômicos são racionais e possuem, por definição, incentivos de mercado suficientes para cumprir a legislação e entregar à sociedade produtos com qualidade e segurança.

Um outro aspecto, legal e economicamente relevante, relaciona-se à segurança jurídica. Uma regulação que não dá a certeza ao administrado acerca das sanções pelo seu descumprimento (com faixas elevadas e desproporcionais de mínimo e máximo) não poderá ser considerada “boa” ou adequada. Se não têm certeza das consequências, como os agentes poderão motivar a sua conduta pela norma? Nesta hipótese, ou se tornam extremamente conservadores, ou simplesmente ignoram a norma. Como visto, nenhuma destas situações é socialmente desejável.

Outra questão que não deve permanecer no referido projeto de lei é gradação da pena de acordo com o “porte” do estabelecimento. Por se tratar de uma legislação que regula infrações sanitárias, a razoabilidade e a proporcionalidade das sanções pelo seu descumprimento devem estar pautadas na extensão do dano causado, seja a empresa de menor ou de maior porte econômico.

Nesse sentido, não é razoável que um estabelecimento seja apenado em valores elevados simplesmente por ser de grande porte, enquanto outro sofre penas mais brandas e de infrações mais graves, por ser de pequeno porte. Por esse sentido, não deve permanecer a gradação das sanções que se pretendia inserir no ANEXO do referido projeto de lei.



Por outro lado, tal previsão trará um efeito colateral drástico, agora para a administração da justiça como um todo, qual seja, a tendência à judicialização. Se a Administração tem tão ampla discricionariedade, mesmo após a aplicação de critérios concretos, para arbitrar o valor da multa, haverá inevitável discussão sobre os critérios aplicados, notadamente nos valores elevadíssimos previstos, o que, via de regra, desaguará em deletério recurso ao Judiciário por parte de administrados, que buscarão a certeza que não lhes foi demonstrada pela Administração. A calibragem correta dos patamares mostra-se essencial, pois, do contrário, se transfere o problema do Executivo ao Judiciário, sem compromisso com uma solução eficiente.

Ao fim e ao cabo, nos termos do desenho atualmente proposto, o principal critério para a aferição da pena-base acaba sendo a capacidade contributiva do agente, que esbarra no odioso argumento *ad hominem*, muito longe da impessoalidade e transparência. Com efeito, a sanção deve ser arbitrada de acordo com a gravidade e dano da ofensa, como já dito. Em linha com o efeito dissuasório, pune-se pelo que o agente fez, não por quem ele é, de modo que é injustificável que seja a multa elevada em razão tão preponderantemente da condição econômica do agente.

Sala da Comissão, em de de 2021.

Deputado ALCEU MOREIRA

2021-7880



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Alceu Moreira
Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD218448772900>

