

# **I ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI**

## **TRANSFORMAÇÕES NA ORDEM SOCIAL E ECONÔMICA E REGULAÇÃO**

**MARCUS FIRMINO SANTIAGO**

**FELIPE CHIARELLO DE SOUZA PINTO**

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte deste anal poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

#### **Diretoria – CONPEDI**

**Presidente** - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina

**Vice-presidente Centro-Oeste** - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás

**Vice-presidente Sudeste** - Prof. Dr. César Augusto de Castro Fiuza - UFMG/PUCMG – Minas Gerais

**Vice-presidente Nordeste** - Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS – Sergipe

**Vice-presidente Norte** - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará

**Vice-presidente Sul** - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul

**Secretário Executivo** - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini - Unimar/Uninove – São Paulo

#### **Representante Discente – FEPODI**

Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo

#### **Conselho Fiscal:**

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de Janeiro

Prof. Dr. Aires José Rover - UFSC – Santa Catarina

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP – São Paulo

Prof. Dr. Marcus Firmino Santiago da Silva - UDF – Distrito Federal (suplente)

Prof. Dr. Ilton Garcia da Costa - UENP – São Paulo (suplente)

#### **Secretarias:**

##### **Relações Institucionais**

Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM – Santa Catarina

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR – Ceará

Prof. Dr. José Barroso Filho - UPIS/ENAJUM – Distrito Federal

##### **Relações Internacionais para o Continente Americano**

Prof. Dr. Fernando Antônio de Carvalho Dantas - UFG – Goiás

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão

##### **Relações Internacionais para os demais Continentes**

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba – Paraná

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo

Profa. Dra. Maria Aurea Baroni Cecato - Unipê/UFPB – Paraíba

#### **Eventos:**

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch (UFSM – Rio Grande do Sul)

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho (Unifor – Ceará)

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta (Fumec – Minas Gerais)

#### **Comunicação:**

Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro (UNOESC – Santa Catarina)

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho (UPF/Univali – Rio Grande do Sul)

Dr. Caio Augusto Souza Lara (ESDHC – Minas Gerais)

**Membro Nato** – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP – Pernambuco

---

T772

Transformações na ordem social e econômica e regulação [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Felipe Chiarello de Souza Pinto; Marcus Firmino Santiago – Florianópolis: CONPEDI, 2020.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5648-075-6

Modo de acesso: [www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br) em publicações

Tema: Constituição, cidades e crise

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Assistência. 3. Isonomia. I Encontro Virtual do CONPEDI (1: 2020 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



# I ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

## TRANSFORMAÇÕES NA ORDEM SOCIAL E ECONÔMICA E REGULAÇÃO

---

### **Apresentação**

O ano de 2020 será para sempre lembrado. Uma nova realidade surgiu e, para o bem ou para o mal, mudou diversos aspectos da vida individual e coletiva. Dentre os mais variados espaços atingidos pela epidemia do Covid-19 estão a pesquisa e os encontros de pesquisadores. Um novo modelo de evento precisou ser pensado e implantado, criando desafios para organizadores e participantes que, ao final, restaram superados. O I Encontro Virtual do Conpedi é fruto de uma realidade na qual a distância aproxima, integra e abre oportunidade para a democratização do conhecimento. A partir de diferentes cantos do país, uma quantidade expressiva de pessoas se integraram durante vários dias, dividindo experiências e saberes, aprendendo juntos a lidar com desafios novos e antigos, criando laços e estreitando relações nesta que é a maior comunidade de pesquisadores jurídicos do país.

A reunião do Grupo de Trabalho Transformações na Ordem Social e Econômica e Regulação foi realizada no dia 30 de junho e representou mais uma peça nesta construção coletiva. Mais uma vez funcionou como um espaço para reflexão sobre questões centrais ao desenvolvimento econômico do país e à materialização de direitos sociais. Reunindo pesquisadores do Acre, Pará, São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro e Paraná, contemplou, como de hábito, diversas escolas de pensamento oriundas de diferentes regiões brasileiras. Uma pluralidade que é, ao mesmo tempo, unidade, pois em todas as pesquisas se nota a preocupação com os fins sociais do Direito, com os impactos das decisões econômicas sobre as pessoas.

Os artigos apresentados contemplaram quatro grandes eixos de discussão que, no todo, permitiram um debate abrangente sobre diferentes e relevantes temas relacionados ao Direito e Economia.

1. Na linha dos debates sobre impactos das escolhas tributárias sobre o acesso a serviços, foram discutidas: (a) a natureza da remuneração dos concessionários que prestam serviços essenciais; (b) os benefícios tributários concedidos discricionariamente por Estados membros; e (c) a natureza do mercado secundário, em especial o destinado a comércio de bens raros, e os modelos tributários incidentes.

2. Questões estruturais sistêmicas e problemas decorrentes da baixa eficiência do poder sancionatório das autoridades reguladoras foram analisadas sob diferentes perspectivas, a saber: (a) o debate sobre a dogmática jurídica regulatória, confrontando o pensamento consequencialista (presente na Análise de Impacto Regulatório, p. ex.) com a dogmática jurídica tradicional, fortemente conectada ao passado (o que já foi legislado e decidido); (b) o papel do CADE como garantidor de uma atuação socialmente responsável das empresas; (c) discussão quanto às possibilidades de realização de acordos de leniência no âmbito das agências regulatórias; (d) ampliação da força jurídica das decisões tomadas pelas instâncias regulatórias, tema que foi enfrentado sob duas perspectivas complementares - fortalecimento das instâncias administrativas decisórias e reconhecimento da natureza de título executivo judicial a tais decisões.

3. O problema da tensão entre interesses públicos e privados, que emerge na análise dos pesos relativos atribuídos aos valores da transparência e da proteção ao sigilo emergiram em dois estudos: (a) sobre a necessidade de transparência na concessão de empréstimos por bancos públicos e acompanhamento da execução dos projetos financiados vs. sigilo bancário e empresarial; (b) a regulação do open banking e as questões relacionadas ao conflito entre transparência e compartilhamento de dados vs. sigilo e proteção de dados.

4. Por fim, surgiram diversas questões regulatórias ligadas a áreas específicas, como (a) a fiscalização sanitária de produtos de origem animal; (b) os problemas do setor minerário e as dificuldades para atualização dos marcos normativos; (c) a necessidade de compartilhamento de infra estrutura ferroviária e as dificuldades para ampliar a capacidade de transporte de carga; (d) as particularidades e desafios para o compartilhamento de rede no setor de telecomunicações; (e) as dificuldades para compatibilizar interesses de múltiplos fornecedores em ação no mercado de saneamento.

Os artigos que compõem esta coletânea representam grandes temas de Direito e Economia e permitem aos leitores ter acesso a reflexões densas sobre problemas extremamente atuais e relevantes. Aproveitem a leitura!

Prof. Dr. Marcus Firmino Santiago - Instituto Brasiliense de Direito Público - IDP

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - Universidade Presbiteriana Mackenzie

Nota técnica: Os artigos do Grupo de Trabalho Transformações na Ordem Social e Econômica e Regulação apresentados no I Encontro Virtual do CONPEDI e que não constam nestes Anais, foram selecionados para publicação na Plataforma Index Law Journals

(<https://www.indexlaw.org/>), conforme previsto no item 8.1 do edital do Evento, e podem ser encontrados na Revista Brasileira de Filosofia do Direito. Equipe Editorial Index Law Journal - [publicacao@conpedi.org.br](mailto:publicacao@conpedi.org.br).

**AVANÇOS E RETROCESSOS DO DECRETO Nº 9.013/2017**  
**ADVANCES AND SETBACKS OF THE DECREE Nº 9.013/2017**

**Viviane Lemes da Rosa**

**Resumo**

O Decreto nº 30.691/1952 regulamentou a inspeção sanitária de produtos de origem animal até a entrada em vigor do Decreto nº 9.013/2017, elaborado pelo governo federal para impulsionar a retomada das exportações de carne após as repercussões negativas da Operação Carne Fraca. Neste estudo foram analisados alguns avanços e retrocessos do Decreto nº 9.013/2017, identificando-se, exemplificativamente, oito avanços e sete retrocessos. Conclui-se que o Decreto nº 9.013/2017 apresenta inúmeros avanços em relação à normativa anterior e é responsável por conferir segurança jurídica e conformidade aos órgãos sanitários e sociedade.

**Palavras-chave:** Decreto nº 9.013/2017, Ministério da agricultura, pecuária e abastecimento, Normas sanitárias, Laticínios

**Abstract/Resumen/Résumé**

Decree nº 30.691/1952 regulated the health inspection of products of animal origin until the implementation of Decree nº 9.013/2017, prepared by the federal government to boost the resumption of meat exports after the negative repercussions of Operation Weak Meat. In this study, some advances and setbacks of Decree nº 9.013/2017 were analyzed, identifying, for example, eight advances and seven setbacks. It is concluded that Decree nº 9.013/2017 presents numerous advances in relation to the previous regulation and is responsible for providing legal security and compliance to health authorities and society.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Decree nº 9.013/2017, Ministry of agriculture, livestock and supply, Sanitary standards, Dairy

## 1. INTRODUÇÃO

A Lei nº 1.283/1950 introduziu a obrigatoriedade de fiscalização prévia de produtos de origem animal por parte do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), bem como a necessidade de inscrição no Serviço de Inspeção Federal (SIF) para funcionamento de estabelecimentos industriais que trabalhem com produtos de origem animal a nível nacional.

Posteriormente e visando regulamentar a legislação, o Decreto nº 30.691/1952 aprovou o Regulamento de Inspeção Industrial e Sanitária de Produtos de Origem Animal, comumente denominado no âmbito administrativo de Regulamento de Inspeção Industrial e Sanitária de Produtos de Origem Animal (RIISPOA). Desde 1952, o referido Decreto regulamentava a inspeção industrial e sanitária de alguns produtos de origem animal: carnes e derivados, leite e derivados, ovos e derivados, pescados e derivados, mel e cera de abelha.

O Decreto nº 30.691/1952 era complementado pela Lei nº 7.889/1989, que trazia um teto de 25.000 Bônus do Tesouro Nacional (BTN) para as multas aplicadas pelo MAPA por infração à referida norma. Em vigor desde março de 2017, o Decreto nº 9.013/2017 revogou o Decreto nº 30.691/1952 e alterou significativamente o capítulo concernente às infrações e penalidades.

Em 2017, a Operação Carne Fraca gerou grande movimento midiático ao investigar fiscais do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e grandes indústrias de produção de carne, sob a alegação de corrupção e adulteração de produtos alimentícios. Não bastasse a Operação Carne Fraca, posteriormente, algumas empresas do ramo também se tornaram alvo da Operação Lava Jato, com denúncias de corrupção e lavagem de dinheiro ligadas ao alto governo.

Trata-se de brevíssima síntese do grave panorama que impulsionou a alteração da legislação federal quanto à inspeção e industrialização de alimentos. Ante os escândalos que assustaram os consumidores, ocasionaram a baixa do preço da carne e prejudicaram as exportações de carne brasileira<sup>1</sup>, o governo federal optou por tomar providências, dentre elas a alteração das normas federais.

---

<sup>1</sup> Segundo o Ministério do Desenvolvimento, da Indústria e do Comércio Exterior, em informações contidas na balança comercial brasileira, dentre os dez principais produtos da pauta de exportação de 2016 estavam o frango fresco/congelado e a carne bovina fresca/congelada. Os maiores importadores de carne brasileira, de janeiro a julho de 2017, foram Japão e China (BRASIL, 2020). No entanto, com o escândalo envolvendo a Operação Carne Fraca, muitos países cessaram as importações desses produtos ou impuseram barreiras comerciais para dificultá-la. Em março de 2017, Estados Unidos da América, China, Chile, Japão, África do Sul, Egito, Catar,

Assim surgiu o Decreto nº 9.013/2017: como forma de demonstrar uma reação do governo federal face aos recentes acontecimentos para a sociedade, eleitores, consumidores e exportadores, buscando repercussões não apenas jurídicas, mas também econômicas, a nível nacional e internacional.

De todo modo, fato é que o Decreto nº 30.691/1952 estava defasado e necessitava de mudanças. O Decreto apresentava algumas falhas e inconsistências que ocasionavam insegurança jurídica, o que será abordado no tópico seguinte. No entanto, isso pouco justifica algumas das medidas drásticas adotadas no Decreto nº 9.013/2017.

Buscando demonstrar à população, aos consumidores e exportadores que o Poder Executivo seria rígido quanto aos padrões de qualidade dos alimentos de origem animal brasileiros, o Decreto aumentou os valores de multas, instituiu classificações quanto à gradação das infrações e passou a identificá-las pormenorizadamente. Nesse sentido, a Medida Provisória nº 772/2017 aumentou consideravelmente o valor máximo das multas constante no art. 2º da Lei nº 7.889/1989. Tais medidas não passaram por prévio estudo de impacto regulatório e foram rapidamente suprimidas pelo Decreto nº 9.069/2017 e pela Medida Provisória nº 794/2017.

Posteriormente (2018) e seguindo a mesma tendência de instituir rígidos padrões de qualidade aos produtos de origem animal brasileiros, as Instruções Normativas nº 76 e 77 foram emitidas pelo MAPA para aumentar os índices mínimos de contagem bacteriana e de células somáticas no leite, bem como as temperaturas de conservação desta matéria-prima nas propriedades rurais, junto aos transportadores e indústrias. Tais normativas também não passaram por prévia análise de impacto regulatório e foram alvo de inúmeras críticas e debates no setor.

Essas disposições normativas são a base de toda a atuação das indústrias de alimentos de origem animal no Brasil e foram responsáveis por uma verdadeira transformação destas indústrias, como se verá adiante. Ante à importância e repercussões dessas normas para a economia brasileira, o presente estudo tem por objetivo analisar alguns de seus avanços e retrocessos sob o ponto de vista jurídico.

---

Argélia e União Europeia suspenderam as importações de carne bovina brasileira. Outros países instituíram restrições – alguns deixaram de importar produtos apenas das empresas envolvidas nos escândalos – ou solicitaram maiores informações do governo brasileiro (G1, 2020). Por outro lado, após o Decreto nº 9.013/2017, no começo de agosto de 2017, surgem os primeiros sinais de melhora nas exportações: “As exportações brasileiras de carne de frango totalizaram 385 mil toneladas em julho, alta de 6,2% ante o total embarcado em igual período do ano passado, informou a ABPA (Associação Brasileira de Proteína Animal) nesta quarta-feira (2). Conforme a entidade, esse é o primeiro saldo mensal positivo desde a Operação Carne Fraca, da Polícia Federal, deflagrada em março deste ano e que jogou o setor de proteínas brasileiro em uma grave crise de credibilidade” (FOLHA DE SÃO PAULO, 2017).

## **2. O DECRETO N.º 30.691/1952**

O Decreto nº 30.691/1952 foi elaborado a partir do Regulamento de Inspeção Industrial e Sanitária dos Produtos de Origem Animal (RIISPOA), um regulamento administrativo do Ministério da Agricultura elaborado em 1952.

Durante os 65 (sessenta e cinco) anos em que permaneceu em vigor, esse Decreto sofreu inúmeras modificações: (i) em 1956, 60 dispositivos foram alterados; (ii) em 1962, 224 artigos foram alterados, 12 artigos foram revogados e houve 7 revisões parciais de seu texto; (iii) em 1965, é complementado pelo Decreto n.º 56.585/1965 quanto à classificação de ovos; (iv) em 1994, é complementado pelo Decreto n.º 1.236/1994 quanto à classificação do leite; (v) em 1996, o Decreto n.º 1.812/1996 inclui 20 artigos, revoga 129 dispositivos e altera outros 86 artigos; (vi) em 1997, o Decreto n.º 2.244/1997 revoga 379 dispositivos, revisa 37 artigos e faz 12 novas inclusões; (vii) em 2008, o Decreto n.º 6.385/2008 traz duas alterações quanto aos produtos importados; (viii) em 2010, o Decreto n.º 7.216/2010 revoga, altera e acresce dispositivos; (ix) em 2015, o Decreto n.º 8.444/2015 altera as regras de inspeção permanente da carne; (x) em 2016, o Decreto n.º 8.681/2016 revoga 2 artigos, insere 17 dispositivos e faz 29 alterações (DIDIER, 2020).

Mesmo após todas essas alterações e da forma como se encontrava em 2017 – logo antes da revogação pelo Decreto n.º 9.013/2017 – o Decreto n.º 30.691/1952 ainda apresentava inconsistências jurídicas graves quanto à classificação das infrações, valores das multas e responsabilidade por fato de terceiro no âmbito do leite e derivados.

### **2.1 A CLASSIFICAÇÃO DAS INFRAÇÕES E VALORES DAS MULTAS**

O Decreto nº 30.691/1952 estipulava multas administrativas em valores fixos em cruzeiros, não apresentava valor máximo expresso e não classificava as infrações. O art. 880 deste Decreto imputava valores fixos em cruzeiro para determinadas infrações. Em resumo, a normativa estava em desacordo com os padrões atuais da economia brasileira e as multas não eram facilmente mensuráveis, pois a própria normativa não trazia critérios claros para o arbitramento, notadamente quando a infração não se enquadrava exatamente naquelas constantes no art. 880, mas, mesmo assim, violava outras normas do Decreto.

Ao arbitrar as multas no âmbito administrativo, o Ministério da Agricultura classificava as infrações em “leve”, “média”, “grave” ou “gravíssima” e arbitrava a multa de

acordo com tal classificação em percentuais variáveis, dependendo do fiscal julgador do processo administrativo. Por exemplo, se a infração fosse reputada leve pelo órgão julgador, arbitrava-se a multa em 10% do valor máximo de 25.000 BTN constante na Lei nº 7.889/1989, ignorando os valores constantes no art. 880 do Decreto nº 30.691/1952.

Neste ponto, identificava-se vários problemas sob o ponto de vista jurídico. Primeiramente, se a própria norma administrativa não classificava as infrações em “leve”, “média”, “grave” ou “gravíssima” e não distribuía os valores de multa de acordo com essa classificação, não poderia o órgão administrativo fazê-lo, sob pena de violar o Princípio da Legalidade (art. 5º, II, e 37, caput, da Constituição Federal). Embora o art. 880 do Decreto trouxesse gradações de multas a determinadas penalidades/infrações, em nenhum momento identificava qual dessas penalidades era leve, média, grave ou gravíssima.

Não bastasse a inexistência de uma classificação das infrações, o Decreto ainda previa expressamente na alínea “e” do art. 880 que a multa seria “fixada de acordo com a gravidade da falta, a critério da D.I.P.O.A.”. Esse dispositivo sequer foi recepcionado pela Constituição Federal de 1988, que impede a discricionariedade da administração pública ao impor penalidades. A administração pública só pode aplicar sanções após o devido processo administrativo, com todas as garantias processuais que lhes são inerentes, e devidamente embasada pelos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade e moralidade. Deixar a critério do órgão administrativo a classificação e o arbitramento do valor de multas sem normativa que gerasse segurança aos administrados quanto aos parâmetros que pautariam a motivação dessas decisões administrativas ofendia frontalmente os princípios supramencionados e o art. 2º da Lei nº 9.784/1999.

Além de não classificar as infrações, o Decreto trazia os valores das multas em cruzeiros. As conversões resultavam em valores ínfimos, de modo que o Ministério da Agricultura fazia uso da Lei nº 7.889/1989 para simplesmente arbitrar o montante em percentuais que variavam conforme o órgão julgador, com base na classificação sem previsão legal mencionada anteriormente.

O art. 2º da Lei nº 7.889/1989 traz as penalidades aplicáveis aos infratores e um montante máximo de multa de até 25.000 Bônus do Tesouro Nacional, correspondente a R\$ 15.648,52 (quinze mil, seiscentos e quarenta e oito reais e cinquenta e dois centavos). Embora a lei traga o montante máximo da multa, esse montante não foi arbitrado em reais (moeda atual), dificultando sua aferição pelos administrados. Na prática, se a infração fosse classificada como “leve” pelo agente fiscal, arbitrava-se a multa em 10% sobre tal valor; se

fosse “média”, a multa seria de 20% ou 25%; se “grave”, seria de 50% sobre tal valor e, se fosse “gravíssima”, 100% sobre o montante.

De qualquer modo, nem o Decreto nº 30.691/1952 e nem a Lei nº 7.889/1989 classificavam deste modo as infrações e/ou previam um percentual sobre o valor máximo do art. 2º da Lei nº 7.889/1989, como fazia a administração pública ao julgar os processos administrativos sancionadores, o que além de violar o Princípio da Legalidade e do art. 2º da Lei nº 9.784/1999, também gerava insegurança jurídica aos administrados.

Outra fonte de insegurança jurídica eram os arts. 884 e 889 do Decreto nº 30.691/1952, que previam o dobro da multa em caso de reincidência ou sua substituição por penalidade de “advertência e orientação” para a “primeira infração”.

Quanto ao art. 884 do Decreto, apesar de expressamente determinar o dobro da multa em caso de reincidência, era raramente aplicado pela administração pública, que se limitava a mencionar a reincidência e classificar a infração como “gravíssima” por conta dela, aplicando multa no percentual máximo de 100% sobre os 25.000 BTN nesses casos. A decisão administrativa não apenas ignorava a determinação contida no dispositivo legal como também era *contra legem* neste ponto.

O art. 889 do Decreto era igualmente ignorado pela administração pública, que, nas raras oportunidades em que se manifestava sobre os requerimentos administrativos para aplicação desta benesse, utilizava qualquer reincidência – ainda que não na mesma infração – para negar a incidência do dispositivo ao caso concreto. E como o Decreto nº 30.691/1952 nada explicitava a respeito de qual reincidência seria capaz de implicar na incidência ou não dos arts. 884 e 889 ao caso concreto, a administração pública considerava qualquer reincidência para tal efeito.

## 2.2 A RESPONSABILIDADE POR FATO DE TERCEIRO NO ÂMBITO DO LEITE E DERIVADOS

Muito comum no ramo dos lácteos é o fornecimento autônomo de matéria-prima e o transporte terceirizado da matéria-prima até as indústrias. O produtor rural vende o leite para a empresa, na condição de fornecedor, e esta contrata um transportador para coletar a matéria-prima e realizar seu transporte até a fábrica.

Portanto, há três figuras jurídicas distintas que apresentam relações típicas de direito civil ou empresarial: entre produtor rural e indústria há uma relação de compra e venda de matéria-prima e entre indústria e transportador há prestação de serviço de transporte de

produto. Embora haja indústrias que atuam com a criação de vacas e produzam o próprio leite – neste caso, normalmente cooperativas – essa relação triangular é uma configuração jurídica muito comum nas indústrias de lácteos.

No âmbito sanitário, a atuação dessas três figuras distintas implica em dificuldade de fiscalização por parte do MAPA, que não possui agentes fiscais suficientes para fiscalizar *in loco* as inúmeras propriedades rurais brasileiras e os transportadores de leite, que costumam trafegar de madrugada por estradas rurais.

Em razão disso, embora não houvesse no Decreto nº 30.691/1952 qualquer dispositivo que previsse a responsabilidade da indústria por fato de terceiro, ou seja, que transferisse à indústria a responsabilidade por atos praticados pelos produtores rurais ou transportadores, o Ministério da Agricultura entendia que cabia às indústrias o controle da matéria-prima desde a sua captação até o seu beneficiamento, com base no art. 896 do Decreto:

Art. 896. São responsáveis pelas infrações às disposições do presente Regulamento, para efeito de aplicação das penalidades nele previstas, as pessoas físicas ou jurídicas:

1 - produtores de matéria-prima de qualquer natureza, aplicável à indústria animal desde a fonte de origem até o recebimento nos estabelecimentos registrados ou relacionados na D.I.P.O.A.;

2 - proprietárias ou arrendatárias de estabelecimentos registrados ou relacionados onde forem recebidos, manipulados, transformados, elaborados, preparados, conservados, acondicionados, armazenados, distribuídos ou despachados produtos de origem animal;

3 - proprietárias, arrendatárias ou responsáveis por casas comerciais atacadistas, exportadoras ou varejistas que receberem, armazenarem, venderem ou despacharem produtos de origem animal;

4 - que expuserem à venda, em qualquer parte, produtos de origem animal;

5 - que despacharem ou transportarem produtos de origem animal.

Parágrafo único. A responsabilidade a que se refere o presente artigo abrange as infrações cometidas por quaisquer empregados ou prepostos das pessoas físicas ou jurídicas que explorarem a indústria dos produtos de origem animal.

O que o dispositivo prevê é que toda a cadeia (produtores rurais, transportadores, indústrias, etc.) é responsável por observar e cumprir o Decreto nº 30.691/1952 e pode ser responsabilizada por infrações a tal normativa. O dispositivo em nenhum momento transfere à indústria a responsabilidade por infrações cometidas por outros componentes da cadeia produtiva, mas tem como objetivo prever que todos os integrantes dessa cadeia estão sujeitos às penalidades por infrações à norma administrativa.

Entretanto, o dispositivo era utilizado para fundamentar a responsabilidade da indústria por fatos de terceiro. Tratava-se de posicionamento sem embasamento normativo e que violava o Princípio da Legalidade, mas que era adotado nos procedimentos

administrativos do MAPA para responsabilizar as indústrias por descumprimentos normativos praticados nas propriedades rurais ou durante o transporte, vez que a fiscalização no campo era muito difícil. Por meio deste entendimento, o MAPA forçava as indústrias a exigirem de produtores rurais e de transportadores a observância de inúmeras normas do Decreto nº 30.691/1952 referentes ao campo, transferindo ao particular a tarefa fiscalizatória.

Tal posicionamento gerava insegurança jurídica, uma vez que a indústria recebia autos de infração, por exemplo, quando um único produtor rural aleatório era fiscalizado *in loco* e as condições físicas de sua propriedade rural não fossem as desejadas, mesmo que o leite recepcionado pela indústria houvesse sido submetido às análises laboratoriais e se encontrasse dentro dos padrões de qualidade exigidos pelo Decreto nº 30.691/1952; ou quando um transportador, sem conhecimento da indústria, realizava transvase em local inapropriado.

Esse entendimento foi muito criticado pelos administrados durante a vigência do Decreto nº 30.691/1952, notadamente em processos administrativos sancionadores, motivo pelo qual o dispositivo legal foi alterado posteriormente.

### **3. AS NOVIDADES INTRODUZIDAS PELO DECRETO N.º 9.013/2017**

Como visto, o Decreto nº 9.013/2017 foi redigido como reação à Operação Fraca e objetivando suprir omissões e dispositivos superados do Decreto nº 30.691/1952. Em inúmeros pontos, consistiu em verdadeiro avanço em termos de segurança jurídica no âmbito administrativo-sanitário, mas também apresentou algumas inconsistências e retrocessos, tanto que sofreu alterações logo após a entrada em vigor. Alguns avanços, retrocessos e implicações do Decreto n.º 9.013/2017 serão analisados a seguir, separadamente.

#### **3.1 AVANÇOS**

O Decreto nº 9.013/2017 consiste em norma administrativa de extrema importância por resolver diversos problemas ocasionados aos administrados e ao próprio Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento devido às omissões e desatualizações do Decreto nº 30.691/1952.

Pode-se computar vários avanços nessa norma. Em primeiro lugar, importa esclarecer que o Decreto nº 9.013/2017 é mais extenso do que o Decreto nº 30.691/1952 justamente porque houve preocupação com a completude da norma, ou seja, em reger

diversas situações que não haviam sido abordadas na norma revogada. O Decreto nº 9.013/2017 não detém a intenção de abordar com completude cada matéria-prima ou produto regidos, mas sim classificar os produtos e remeter suas especificidades às normas administrativas complementares e Regulamentos Técnicos de Identidade e Qualidade dos produtos (RTIQs). O Decreto traz a norma-matriz e ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento cabe regulamentar subsidiariamente as matérias por meio de Portarias, Instruções Normativas e Resoluções, sem ir de encontro às regras prefixadas pelo Decreto.

Em segundo lugar, cite-se a gradação das infrações em leve, moderada, grave e gravíssima, conforme os arts. 496 e 509 do Decreto: enquanto o art. 496 lista 31 (trinta e uma) infrações ao Decreto, o art. 509 especifica quais delas são consideradas leves, moderadas, graves e gravíssimas.

Por sua vez, o art. 508 da norma prevê as penalidades aplicáveis de acordo com cada gradação de infração, estipulando inclusive os percentuais das multas: (i) infrações leves: multa de 1% a 15% do valor máximo; (ii) infrações moderadas: multa de 15% a 40% do valor máximo; (iii) infrações graves: multa de 40% a 80% do valor máximo; (iv) infrações gravíssimas: multa de 80% a 100% do valor máximo.

Ainda quanto às multas, o art. 510 lista as atenuantes e agravantes que devem ser consideradas durante a fixação de tais percentuais variáveis. Lidos em conjunto, tais dispositivos resolveram a problemática da insegurança jurídica ocasionada pela ausência de parâmetros objetivos para fixação do montante das multas no Decreto nº 30.691/1952.

Em terceiro lugar, o Decreto nº 9.013/2017 preocupou-se em definir e concretizar inúmeros conceitos jurídicos indeterminados: (i) os arts. 497 a 502 listam situações em que as matérias-prima de origem animal são consideradas “impróprias para o consumo humano”; (ii) o art. 504 define e diferencia hipóteses de adulteração e falsificação; (iii) o art. 513 lista situações em que se considera que os produtos de origem animal não apresentam “condições higiênico-sanitárias adequadas ao fim a que se destinam” ou que se encontram adulterados; (iv) o art. 514 apresenta um rol exemplificativo de “atividades de risco ou situações de ameaça de natureza higiênico-sanitária”; (v) o art. 515 lista rol exemplificativo de atitudes que consistem em “embaraço à ação fiscalizadora”; (vi) o art. 516 define “inexistência de condições higiênico-sanitárias adequadas”; (vii) o art. 518 determina que consiste em “habitualidade na adulteração ou na falsificação de produtos” a constatação de idêntica infração por três vezes, consecutivas ou não, dentro de doze meses; entre outros.

Em quarto lugar, a norma preocupou-se em melhor detalhar o procedimento administrativo para fiscalizações e aplicações de sanções. Nesse sentido, os arts. 520 a 531

detalham o procedimento administrativo sancionatório e os arts. 468 a 478 especificam o procedimento para coleta e realização de análises laboratoriais, perícias e análises de contraprovas, com prazos e formas de execução.

Em quinto lugar, houve a inserção de importantes dispositivos no que concerne à regulamentação de matérias-primas e produtos específicos. Nos pontos em que o Governo Federal divergia das normativas do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, foram inseridos artigos no Decreto nº 9.013/2017 para denotar tal divergência, o que tornou algumas normativas do MAPA defasadas ou dependentes de revisão.

Exemplo disso é o caso da produção de manteiga a partir de cremes. Por força do Decreto 2.244/1997, inúmeros dispositivos concernentes ao creme de leite e à manteiga foram revogados, deixando o Decreto nº 30.691/1952 incompleto quanto à regência de tais produtos. À época, a manteiga só podia ser fabricada a partir do creme de leite. Todavia, a indústria do leite enfrentava um grave problema decorrente da dificuldade de destinação do soro de leite, subproduto do leite que ocasiona altos níveis de poluição ambiental em cursos d'água e que pode ser reaproveitado para a fabricação de inúmeros produtos – tais como creme de soro de leite, whey, ricota, entre outros.

Para resolver a problemática, o MAPA permitiu a fabricação de manteiga comum a partir do creme de soro de leite – obtido com o simples processo de desnate do soro de leite cru refrigerado – por meio da edição da Resolução nº 04/2000, onde fez constar as inúmeras razões sanitárias, ambientais e econômicas que justificavam tal possibilidade via ato normativo complementar.

Tal iniciativa foi tão importante que, ao editar o Decreto nº 9.013/2017, o governo federal permitiu a fabricação de qualquer produto a partir do uso de cremes decorrentes do desnate de soro, de leiteiro e de outros derivados lácteos, desde que o produto final atenda os padrões previstos em seu Regulamento Técnico de Identidade e Qualidade:

Art. 370. Os cremes obtidos do desnate de soro, de leiteiro, de outros derivados lácteos ou em decorrência da aplicação de normas de destinação estabelecidas pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, podem ser utilizados na fabricação de outros produtos, desde que atendam aos critérios previstos nos RTIQs dos produtos finais.

Disto se extrai que o Decreto nº 9.013/2017 trouxe inúmeros benefícios ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e aos administradores no que concerne à segurança jurídica, na medida em que consolidou e esclareceu uma série de entendimentos que vinham sendo questionados junto ao MAPA, além de estabelecer uma série de padrões higiênico-

sanitários que impulsionaram as indústrias de produtos de origem animal a melhorar seus processos e a fornecer produtos de maior qualidade aos consumidores finais.

### 3.2 INCONSISTÊNCIAS RESOLVIDAS OU QUE DEMANDAM INTERPRETAÇÃO

O Decreto nº 9.013/2017 apresentou não apenas avanços, mas também algumas inconsistências que já foram resolvidas ou podem ser facilmente resolvidas mediante interpretação conforme a Constituição.

A primeira reside no montante máximo das multas a serem arbitradas. A Medida Provisória nº 772 de 2017 foi editada concomitantemente ao Decreto nº 9.013/2017 para majorar para R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais) o valor da multa máxima descrita no art. 2º, II, da Lei nº 7.889/1989. Assim, uma multa que antes era aplicada no montante de R\$ 15.648,52 (quinze mil, seiscentos e quarenta e oito reais e cinquenta e dois centavos) passaria a ser arbitrada em R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais).

Tratava-se de um aumento de mais de 3.000% no montante da multa que não apresentava qualquer justificativa legal e não foi acompanhado de prévia análise de impacto regulatório, a fim de averiguar se as indústrias teriam condições mínimas de suportar uma multa desse montante no setor. Sendo assim, em menos de 6 meses de sua entrada em vigor, a Medida Provisória nº 772/2017 foi revogada pela Medida Provisória nº 794/2017.

Corrigindo uma segunda inconsistência da norma, o Decreto n.º 9.069/2017 alterou os arts. 508, II, alíneas “a” e “b”, e 509, §2º, do Decreto n.º 9.013/2017: suprimiu dois equívocos do Decreto n.º 9.013/2017 e minorou os percentuais das multas para infrações leves e moderadas e para infrações não previstas no rol exemplificativo do art. 496 do mesmo Decreto. Os equívocos corrigidos constavam nos arts. 508, II, a, e 509, §2º, do Decreto 9.013/17, que originalmente previam percentuais mínimos para multa de 20%, impossibilitando a fixação de multa abaixo desse percentual. Para resolver a problemática, o Decreto n.º 9.069/2017 arbitrou tais percentuais mínimos em 1%.

O terceiro retrocesso refere-se ao uso de conceitos jurídicos indeterminados como parâmetros para fixação de valores de multa sem qualquer tentativa de definição ou bases mínimas para tanto. Apesar de definir os conceitos de habitualidade e reincidência, por exemplo, o Decreto nº 9.013/2017 não realizou qualquer tentativa de definição dos conceitos de gravidade do fato, consequências para a saúde pública, interesses do consumidor, antecedentes do infrator e sucessivas reincidências. Afinal, que fatos podem ser considerados graves? O que pode ser entendido como consequência para a saúde pública ou os interesses

do consumidor? Que corrente quanto ao nexo de causalidade pode-se adotar? Em que consistem os interesses do consumidor? O que configuram antecedentes no âmbito administrativo-sanitário? Seriam autos de infração em andamento? Autos de infração com preclusão administrativa sobre a decisão final? O que são sucessivas reincidências: uma, duas, três reincidências? Referem-se à mesma infração ou duas infrações diferentes podem ser consideradas sucessivas reincidências?

Em síntese, o uso desses conceitos indeterminados para a fixação de valores de multa viola a segurança jurídica, a impessoalidade e a transparência que se espera da administração pública, implicando em dispositivos que já nascem com a letra morta ante à inaplicabilidade, pois violam os arts. 5º, II, e 37, caput, da Constituição Federal e o art. 2º da Lei 9.784/1999.

Um quarto retrocesso refere-se também à reincidência. Visando corrigir o equívoco do Decreto nº 30.691/1952, que não esclarecia o que configurava reincidência, o Decreto nº 9.013/17 definiu reincidência em seu art. 510, §§4º a 6º, classificando-a em reincidência genérica (cometimento da nova infração, diversa da anterior) ou específica (repetição de infração já cometida). Apesar disso, não esclarece qual das duas reincidências é necessária para a aplicação da agravante do art. 510, §2º, II, do Decreto. Não bastasse isso, também não esclarece qual reincidência justifica a incidência da benesse constante do art. 508, I, do mesmo Decreto. Afinal, o estabelecimento com reincidência genérica possui ou não o direito à penalidade de advertência constante nesse artigo? Se não possuir, significa que cada estabelecimento terá direito a apenas uma penalidade de advertência em toda a sua existência, desde a sua formalização, encerrando qualquer possibilidade de fiscalização com caráter orientativo e pedagógico para quem age de boa-fé e implicando em presunção de má-fé – o que é vedado em nosso ordenamento, pois a boa-fé se presume e a má-fé depende de prova.

De todo modo, vê-se que esses poucos retrocessos que ainda não foram corrigidos normativamente podem ser corrigidos por meio de outras normas administrativas ou interpretações conforme a Constituição por parte do MAPA e do Judiciário, visando adequar as previsões normativas aos princípios constitucionais que regem a atuação da administração pública (legalidade, eficiência, impessoalidade, moralidade, publicidade, razoabilidade e proporcionalidade).

### 3.3 RETROCESSOS QUE DEMANDAM ALTERAÇÃO OU COMPLEMENTAÇÃO NORMATIVA

Alguns retrocessos do Decreto 9.013/2017 demandam alteração normativa. Neste tópico, analisaremos duas questões: a temperatura de resfriamento do leite e a análise laboratorial de contraprova.

O art. 258 do Decreto 9.013/2017 foi responsável pela diminuição das temperaturas máximas de armazenamento do leite. Antes da entrada em vigor do Decreto 9.013/2017, as normas do MAPA exigiam a temperatura de 7°C (sete graus Celsius) para a conservação do leite nas indústrias. Durante todos esses anos, a conservação do leite em 7°C não gerou contaminações, prejuízos ou riscos à saúde do consumidor, que recebia produtos produzidos a partir dessa temperatura normativa de conservação do leite. A partir disso já se observa que a alteração legislativa pra 4°C (quatro graus Celsius), sem prévia análise de impacto regulatório, mostra-se despropositada.

Todavia, há outros argumentos ainda mais relevantes que denotam o retrocesso em que consiste exigir essa temperatura máxima: a impossibilidade fática – no atual cenário das limitações energéticas do mercado brasileiro – de que o leite contido nos veículos transportadores seja imediatamente resfriado a 4°C. É fisicamente impossível que o Decreto permita que o leite seja entregue nas indústrias a 8°C e exija que seja imediatamente resfriado aos 4°C exigidos pelo dispositivo legal, na medida em que há um tempo natural de resfriamento para que o leite atinja os 4°C pretendidos, que é inerente a qualquer processo térmico de resfriamento – o tempo de resfriamento.

Em vários momentos, as normas administrativas tratam do tempo de resfriamento para outros casos: (i) os art. 7º, p. único, e 23, IV, da Resolução nº 65/2005 do MAPA previam um tempo máximo de 3 horas para que o leite atingisse a temperatura exigida do produtor rural; (ii) os arts. 3.2.2, 3.2.3 e 8.2.3 do Anexo IV da Instrução Normativa nº 62/2011 do MAPA previam prazo de três horas para resfriamento do leite; (iii) o art. 45 da Resolução nº 65/2005 do MAPA previa que, após a pasteurização, o leite deveria ser imediatamente resfriado a 4º Celsius; (iv) o art. 256 do Decreto nº 9.013/17 prevê que o leite UHT ou UAT deve ser imediatamente resfriado. Todavia, ao tratar da temperatura máxima de conservação do leite nas indústrias, o Decreto não traz a mesma previsão.

Os dispositivos supramencionados demonstram que a União possui condições de estipular o tempo de resfriamento do leite, motivo pelo qual o fez nas hipóteses daqueles dispositivos. Trata-se de um desdobramento dos princípios da razoabilidade e proporcionalidade, visto que (i) a legislação permite que o leite seja entregue a 8°C à indústria; (ii) o tempo é fator inerente ao processo térmico de refrigeração (qualquer líquido leva um tempo para ser resfriado a uma determinada temperatura); (iii) há um tempo natural

para que o leite seja resfriado de 8°C para 4°C sem que isso prejudique a sua qualidade; (iv) o dispositivo legal não foi precedido da devida análise de impacto regulatório; (v) o dispositivo ignora o fato de que as maiores indústrias atuam em fluxo contínuo, industrializando leite fresco; (vi) o dispositivo não se atenta para o fato de que o leite recebe diferentes destinações nas indústrias, passando por processos produtivos e tratamentos diversos, o que envolve índices de acidez, temperatura e características diferentes.

O segundo retrocesso a ser aqui abordado refere-se ao art. 474 do Decreto 9.013/2017, que prevê os procedimentos de análise da contraprova, ou seja, da amostra adicional colhida a título de contraprova (para realização de perícias em processos administrativos) nas fiscalizações do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.

O art. 474, §2º, do Decreto 9013/17 prevê que o representante do interessado deve comparecer na data, horário e laboratório predefinidos pelo MAPA para acompanhar a análise laboratorial da contraprova, sendo que a ausência do representante do interessado nos locais definidos implica aceitação da análise fiscal, conforme previsão do §8º do mesmo artigo.

Diante da necessidade de acompanhamento e da gravidade da sanção imputada à ausência do representante do administrado, tem-se que o local da realização da análise laboratorial é de extrema importância, sob pena de prejudicar o direito fundamental à ampla defesa (prova pericial) por parte do administrado a quem interessa o resultado laboratorial.

Ocorre que nem o Decreto 9.013/2017 prevê como se dará a escolha do local e nem o MAPA possui um procedimento padrão para a definição do laboratório responsável pela realização da análise laboratorial da contraprova. Em muitos casos, a empresa fiscalizada localiza-se, por exemplo, no interior do Rio Grande do Sul e necessita se deslocar até São Paulo para acompanhar a análise, o que inviabiliza sua participação e, por conseguinte, a própria produção da prova pericial no caso, colocando em xeque o direito fundamental à ampla defesa previsto no art. 5º, LV, da Constituição Federal.

Para que os arts. 474, §§ 4º e 8º, do Decreto 9013/17 não violem o direito fundamental à ampla defesa do administrado e sejam reputados constitucionais, é necessário que o exame pericial da contraprova seja realizado no laboratório reconhecido pelo MAPA mais próximo ao autuado, de modo a não inviabilizar o exercício do direito à ampla defesa pelo administrado.

3.4 A REVOGAÇÃO TÁCITA DA RESOLUÇÃO Nº 04/2000 E DO ANEXO III DA PORTARIA Nº 146/1996 (RTIQ DA MANTEIGA) PELO ART. 370 DO DECRETO Nº 9.013/2017

O presente tópico foi destinado a uma análise um pouco mais aprofundada a respeito de um grande avanço do Decreto 9.013/2017 quanto à regulamentação dos cremes provenientes de desnate. Apenas para que se compreenda a expressividade desse dispositivo para a cadeia alimentar nacional, esclarece-se que tais cremes são utilizados para a fabricação de inúmeros alimentos, tais como manteigas, sorvetes, doces, sobremesas, mistas lácteas, entre outros produtos. Ante à necessidade de esclarecer algumas questões envolvidas, optou-se por dedicar um tópico em separado para o tema.

Ao criar sua Teoria Pura do Direito – muito criticada ao longo dos anos pelo aspecto formalista que possibilita o uso para manutenção de ordens vigentes –, Hans Kelsen pretendeu defender a existência de uma ciência autônoma do Direito em relação a outras ciências. Embora parte de sua teoria – que é bastante vasta – seja muito criticada e não bem aceita por outras correntes da Teoria do Direito, fato é que suas proposições a respeito do conflitos entre normas permanecem híidas e, inclusive, foram incorporadas no Decreto-Lei nº 4.657/1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).

O legislador tanto não dá conta de atualizar a legislação e acompanhar as mudanças da vida fática com a mesma velocidade que ocorrem, que já se abandona a concepção do intérprete boca-da-lei para reconhecer que, como texto que é, a lei depende de interpretação para ganhar vida. O ato normativo expresso em um texto só se transforma em norma a partir da interpretação (GUASTINI, 2011, p. 63-64) e essa interpretação consiste na atribuição de sentido por parte do intérprete (STRECK, 2014).

Na Teoria do Direito, alguns princípios servem para resolver antinomias normativas (lacunas, contradições e outras inconsistências que a legislação apresenta). Esses princípios servem para solucionar tais conflitos meramente aparentes entre as normas, que seguem uma estrutura formal hierarquizada, conforme a ideia de Kelsen:

À formulação das regras de reconhecimento das normas jurídicas, segue-se a aplicação hierarquizada. A estrutura do sistema estaria representada por uma pirâmide normativa, composta no vértice da Norma Fundamental, recurso lógico/pressuposto de validade de um sistema hierárquico, deduzindo-se, formalmente, a delegação da validade da norma superior. A linhagem formal ascendente é o fundamental para o reconhecimento e conseqüente validade formal da norma jurídica. (ROSA, 2016)

Considerando que é fisicamente impossível para o legislador elaborar todo um corpo de normas sem uma única contradição, o ordenamento jurídico brasileiro prevê três critérios para resolver essas antinomias aparentes que a lei e os atos normativos podem apresentar,

como explica Norberto Bobbio (1999, p. 22): (i) Critério hierárquico: prevalece a norma de maior hierarquia na pirâmide das normas – e este é o principal critério – sendo a Constituição Federal a norma suprema; (ii) Critério cronológico: prevalece a norma mais recente em detrimento da anterior, de modo que um ato normativo novo revoga um ato mais antigo por meio de revogação expressa ou tácita (art. 2º do Decreto-Lei nº 4.657/1942); (iii) Critério da especialidade: prevalece a norma especial em face da norma geral.

O item 4.1.1 do Anexo III da Portaria nº 146/1996 do MAPA e os itens I.1 e II da Resolução nº 04/2000 do MAPA provêm, ambos, de atos normativos internos do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimentos, emitidos nos anos de 1996 e 2000, respectivamente. Tais atos normativos preveem que a manteiga pode ser elaborada a partir do creme proveniente do desnate do leite ou do soro do leite, mas nada dizem sobre o creme proveniente do desnate do leite.

Por sua vez, o art. 370 do Decreto nº 9.013/2017, publicado em 29/03/2017 pelo Presidente da República, expressamente prevê a possibilidade de uso do creme proveniente do desnate do leite para a fabricação de outros produtos, desde que atenda aos critérios do Regulamento Técnico de Identidade e Qualidade do produto final:

Art. 370. Os cremes obtidos do desnate de soro, de leite, de outros derivados lácteos ou em decorrência da aplicação de normas de destinação estabelecidas pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, podem ser utilizados na fabricação de outros produtos, desde que atendam aos critérios previstos nos RTIQs dos produtos finais.

O Decreto nº 9.013/2017 revogou tacitamente os itens 4.1.1 do Anexo III da Portaria nº 146/1996 do MAPA e os itens I.1 e II da Resolução nº 04/2000 do MAPA ao possibilitar expressamente o uso do creme obtido do desnate do leite para a fabricação de outros produtos, exigindo tão somente a observância dos critérios dos RTIQs dos produtos finais. Logo, o uso do creme proveniente do desnate do leite para a produção de manteiga é permitido por força do art. 370 do Decreto nº 9.013/2017, desde que a manteiga obtida esteja de acordo com os padrões de seu RTIQ.

O Decreto nº 9.013/2017 se sobrepõe à Portaria nº 146/1996 e à Resolução nº 04/2000 do MAPA por força de dois dos três critérios supramencionados: em primeiro lugar, o Decreto nº 9.013/2017 é um Decreto, ou seja, norma emitida pelo Presidente da República (Chefe do Poder Executivo Federal). Nessa condição, é ato normativo hierarquicamente superior às resoluções, portarias e outros atos normativos internos do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Assim, pelo critério da hierarquia das normas, o

Decreto 9.013/2017 impede qualquer previsão normativa contrária por parte de qualquer órgão federal componente do Poder Executivo.

Também pelo critério cronológico não podem a Portaria nº 146/1996 e a Resolução nº 04/2000 sobrepor-se ao Decreto nº 9.013/2017. Enquanto a Portaria entrou em vigor em 1996 e a Resolução em 2000, o Decreto nº 9.013/17 entrou em vigor em 2017, ou seja, é no mínimo 17 (dezesete) anos mais recente e atual do que os atos normativos anteriores. Por se tratar de norma posterior com previsão legal em contrário, revoga as normativas anteriores tacitamente (sem contar o critério hierárquico).

Frise-se que a Resolução nº 04/2000 e a Portaria nº 146/1996 foram elaboradas quando a tecnologia produtiva no Brasil não era tão desenvolvida quanto atualmente. Quando elaborados, referidos atos normativos partiram de premissas – tanto legais quanto tecnológicas – que hoje já não fazem mais parte da realidade industrial e normativa brasileira. Tais atos normativos foram elaborados para reger fatos da vida real que não mais subsistem.

Importa lembrar, inclusive, de que a Resolução nº 04/2000 foi editada para permitir a elaboração de manteiga a partir do creme de soro de leite quando inexistia qualquer previsão normativa nesse sentido, a fim de combater um problema ambiental, sanitário e econômico não albergado pelas normativas da época. Com o advento do novo Decreto nº 9.013/2017, a Resolução nº 04/2000 não possui mais razão de ser no que concerne à permissão de uso de outros cremes para a produção de manteiga.

Nesse ponto, necessário destacar que o art. 371 do Decreto nº 9.013/17, inclusive, alterou a definição do produto manteiga. Vejamos a contraposição entre o conteúdo do art. 371 do Decreto nº 9.013/2017 e o item 2 da Portaria nº 146/96:

<b>Art. 371 do Decreto 9013/17</b>	<b>Item 2 da Portaria 146/96</b>
Art. 371. Para os fins deste Decreto, manteiga é o produto lácteo gorduroso obtido exclusivamente pela bateção e malaxagem, com ou sem modificação biológica do creme de leite, por meio de processo tecnológico específico.	Com o nome de manteiga entende-se o produto gorduroso obtido exclusivamente pela bateção e malaxagem, com ou sem modificação biológica de creme pasteurizado derivado exclusivamente do leite de vaca, por promessa tecnologicamente adequados.

Fonte: O autor, 2020.

Vea-se que o trecho “pasteurizado derivado exclusivamente do leite de vaca” não foi recepcionado pelo Decreto nº 9.013/2017, optando o Presidente da República por não manter tal trecho no ato normativo atualmente em vigor.

Diante desse panorama, é de extrema importância que a Resolução nº 04/2000 e o Anexo III da Portaria nº 146/1996 sejam revistos pelo MAPA e conformados aos novos

dispositivos do Decreto 9.013/2017, a fim de conservar sua vigência e validade no ordenamento.

#### **4. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O Decreto nº 30.691/1952 regulamentou a inspeção sanitária de produtos de origem animal até a entrada em vigor do Decreto nº 9.013/2017, elaborado pelo governo federal para impulsionar a retomada das exportações de carne após as repercussões negativas da Operação Carne Fraca.

O Decreto nº 9.013/2017 trouxe vários avanços em relação à norma anterior, podendo-se citar, exemplificativamente: (i) a completude da norma, que rege de forma muito mais completa diversas situações em relação ao decreto anterior; (ii) a explicitação e gradação das infrações; (iii) a explicitação do cálculo das penalidades aplicáveis de acordo com cada classe de infração; (iv) a estipulação de atenuantes e agravantes; (v) a definição e concretização de inúmeros conceitos jurídicos indeterminados; (vi) o detalhamento do processo administrativo para fiscalizações e sancionamento; (vii) a inserção de importantes dispositivos para reger de forma específica produtos que antes só eram abordados em normas complementares.

Apesar disso, a norma também apresenta alguns retrocessos. Dentre eles, já foram alvo de modificação legislativa a gradação das multas e a estipulação de montante máximo. Por sua vez, o uso de alguns conceitos jurídicos indeterminados como agravadoras e a ausência de esclarecimento da espécie de reincidência cabível como agravante e como hipótese de substituição de sanção por pena de advertência acabam gerando nulidades no processo administrativo sancionador por violar os princípios contidos nos arts. 5º, II, e 37, caput, da Constituição Federal e no art. 2º da Lei 9.784/1999, demandando interpretação conforme por parte do MAPA e do Judiciário.

Há, ainda, dois retrocessos no Decreto nº 9.013/2017 que dependem de alteração normativa: (i) a temperatura máxima de recebimento de leite por indústrias (art. 258) deve ser adequada em conformidade com análise de impacto regulatório, seja para alterá-la ou para esclarecer o tempo de resfriamento; (ii) para que o art. 474, §§ 4º e 8º, do Decreto não violem o direito fundamental à ampla defesa do administrado, é necessário que o exame pericial da contraprova seja realizado no laboratório reconhecido pelo MAPA mais próximo ao autuado.

Por fim, viu-se o avanço consistente na revogação tácita, pelo art. 370 do Decreto nº 9.013/2017, do item 4.1.1 do Anexo III da Portaria nº 146/1996 do MAPA e dos itens I.1 e II

da Resolução nº 04/2000 do MAPA, ao permitir o uso de cremes provenientes do desnate de outras matérias-primas para fabricação de produtos, exigindo-se apenas a conformidade com o RTIQ do produto final. Por isso, é necessário que o MAPA realize as alterações cabíveis para adequar tais atos normativos ao art. 370 do Decreto nº 9.013/2017.

De todo modo, apesar dos retrocessos listados, conclui-se que o Decreto nº 9.013/2017 apresenta inúmeros avanços em relação à normativa anterior e é responsável por conferir segurança jurídica aos órgãos sanitários e aos administrados. Trata-se de norma de extrema importância e que tornou a atividade fiscalizatória de produtos de origem animal muito mais transparente, eficiente e conforme à Lei nº 9.784/1999 e aos princípios que regem a administração pública.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Presidência da República. **Decreto n.º 30.691, de 29 de março de 1952.** Aprova o novo Regulamento da Inspeção Industrial e Sanitária de Produtos de Origem Animal. Disponível em: <goo.gl/SwRzu3>. Acesso em: 25 abr. 2020.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto n.º 9.013, de 29 de março de 2017.** Regulamenta a Lei nº 1.283, de 18 de dezembro de 1950, e a Lei nº 7.889, de 23 de novembro de 1989, que dispõem sobre a inspeção industrial e sanitária de produtos de origem animal. Disponível em: <goo.gl/2R7JTV>. Acesso em: 25 abr. 2020.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto n.º 9.069, de 31 de maio de 2017.** Altera o Decreto nº 9.013, de 29 de março de 2017, que regulamenta a Lei nº 1.283, de 18 de dezembro de 1950, e a Lei nº 7.889, de 23 de novembro de 1989, que dispõem sobre a inspeção industrial e sanitária de produtos de origem animal. Disponível em: <goo.gl/H5wd2S>. Acesso em: 25 abr. 2020.

BRASIL. Congresso Nacional. **Lei n.º 1.283, de 18 de dezembro de 1950.** Dispõe sobre a inspeção industrial e sanitária dos produtos de origem animal. Disponível em: <goo.gl/j17PWQ>. Acesso em: 25 abr. 2020.

BRASIL. Senado Federal. **Lei n.º 7.889, de 23 de novembro de 1989.** Dispõe sobre inspeção sanitária e industrial dos produtos de origem animal, e dá outras providências. Disponível em: <goo.gl/2h8Jfn>. Acesso em: 25 abr. 2020.

BOBBIO, Norberto. **Teoria do Ordenamento Jurídico.** Brasília: UNB, 1999.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, da Indústria e do Comércio Exterior. **Balança comercial brasileira:** acumulado do ano. Disponível em: <goo.gl/YSojv7>. Acesso em: 25 abr. 2020.

Folha de São Paulo. **Exportação de carne de frango tem 1º saldo positivo desde Carne Fraca.** Disponível em: <goo.gl/Y8VU7e>. Acesso em: 25 abr. 2020.

DIDIER, Dafné. **Desvendando o RIISPOA (Parte 1): História** <<https://alimentusconsultoria.com.br/desvendando-o-riispoa-parte-1-historia/>>. Acesso em: 25 abr. 2020.

GUASTINI, Riccardo. **Interpretare e argomentare**. Milano: Giuffrè, 2011.

G1. **EUA suspendem importação de carne bovina fresca do Brasil**. Disponível em: <[goo.gl/swEVmn](http://goo.gl/swEVmn)>. Acesso em: 25 abr. 2020.

G1. **Países importadores anunciam restrições à carne brasileira após operação da PF**. Disponível em: <[goo.gl/KMkCFD](http://goo.gl/KMkCFD)>. Acesso em: 25 abr. 2020.

ROSA, Alexandre Morais da. **Pensar a atualidade da Teoria Pura do Direito de Hans Kelsen**. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2016-out-29/diario-classe-pensar-atualidade-teoria-pura-direito-hans-kelsen>>. Acesso em: 25 abr. 2020.

STRECK, Lenio Luiz. **Jurisdição constitucional e decisão jurídica**. 4 ed. em e-book. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.