



**CONSULTORIA  
LEGISLATIVA**

**REGULAMENTAÇÃO DA PRODUÇÃO DE ALIMENTOS E  
BEBIDAS POR PEQUENAS AGROINDÚSTRIAS E  
AGRICULTORES FAMILIARES**

*Érico Leonardo R. Feltrin*  
Consultor Legislativo da Área X  
Agricultura e Política Rural

**ESTUDO**

**OUTUBRO/2015**



Câmara dos Deputados  
Praça dos Três Poderes  
Consultoria Legislativa  
Anexo III - Térreo  
Brasília - DF



## SUMÁRIO

1. Introdução.....	3
2. Produção para autoconsumo, venda direta ao consumidor, agroindústrias familiares, de pequeno porte e artesanais.....	5
3. Inspeção industrial e sanitária de produtos de origem animal .....	6
3.1 Descentralização das atividades de inspeção industrial e sanitária de produtos de origem animal.....	8
4. Instrução Normativa nº 16, de 2015, que estabelece normas específicas para as agroindústrias de pequeno porte de produtos de origem animal.....	9
4.1 Regularização das pequenas agroindústrias de queijos artesanais e pl nº 2.404/2015 .....	12
5. instrução normativa nº 17, de 2015, de bebidas.....	13
6. Discussão .....	14
7. Conclusão.....	17

© 2015 Câmara dos Deputados.

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados(as) o(a) autor(a) e a Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados.

Este trabalho é de inteira responsabilidade de seu(sua) autor(a), não representando necessariamente a opinião da Câmara dos Deputados.



# **REGULAMENTAÇÃO DA PRODUÇÃO DE ALIMENTOS E BEBIDAS POR PEQUENAS AGROINDÚSTRIAS E AGRICULTORES FAMILIARES**

*Érico Leonardo R. Feltrin*

## **1. INTRODUÇÃO**

De acordo com a Organização para Agricultura e Alimentação das Nações Unidas (FAO), todo país necessita de programas adequados de controle da qualidade e sanidade de alimentos para promover a saúde da população, o desenvolvimento econômico e reduzir perdas na cadeia alimentícia.

O termo “controle de alimentos” tem sido usado para descrever a totalidade dos esforços nacionais que envolvam ações integradas, públicas e privadas, desde a produção primária, processamento industrial e estocagem, até a comercialização e consumo, para assegurar que os alimentos cheguem à população com qualidade, livres de fraudes, incólumes e seguros (FAO, 1998).

A Constituição Federal, no seu artigo 200, inciso VI, estabelece ser competência do Sistema Único de Saúde (SUS), nos termos da lei, “fiscalizar e inspecionar alimentos, compreendido o controle de seu teor nutricional, bem como bebidas e águas para consumo humano”. Contudo, essa competência do SUS no controle de alimentos não tem sido entendida como exclusiva, pois diversas leis, decretos, instruções normativas, portarias e resoluções, federais, estaduais e municipais, atribuem competências de fiscalização, inspeção e controle de alimentos também para órgãos que não integram o Sistema Único de Saúde.

Em âmbito federal, o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) e o Ministério da Saúde, por meio da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), dividem responsabilidades no controle da fabricação, comércio e consumo de alimentos e bebidas. Nos estados e municípios, atuam as secretarias de agricultura, de saúde e vigilâncias sanitárias estaduais e municipais.

Grosso modo, aos órgãos de agricultura cabe a inspeção, fiscalização e registro de estabelecimentos que abatem animais e que industrializem produtos de origem animal (carnes, pescados, leite, ovos, mel), fiscalização de produtos vegetais *in natura*, inspeção, fiscalização e registro de bebidas (cervejas, vinhos, destilados, refrigerantes, sucos).



Por sua vez, aos órgãos de saúde, sob coordenação da Anvisa, cabe o controle dos demais alimentos, inclusive bebidas, águas envasadas, seus insumos e embalagens, aditivos alimentares, limites de contaminantes orgânicos, resíduos de agrotóxicos e de medicamentos veterinários.

Embora o registro de produtos alimentícios ou estabelecimentos que os fabriquem e a inspeção industrial e sanitária devam ser realizados por apenas um órgão, um mesmo alimento poderá estar sujeito a normas de fabricação de diferentes órgãos. A cerveja, por exemplo, obedecerá a normas do MAPA, sobre identidade, qualidade e inocuidade, e também a resoluções da Anvisa, sobre aditivos alimentares e coadjuvantes de tecnologia.

Além disso, no caso dos produtos de origem animal, ainda que os órgãos de agricultura sejam responsáveis pela inspeção sanitária nos estabelecimentos de abate e de processamento de carnes, leite, ovos e mel, os órgãos de saúde fiscalizam os produtos de origem animal nos estabelecimentos atacadistas e varejistas.

No Brasil, certos aspectos relacionados à legislação sanitária de alimentos e à atuação dos órgãos de registro, inspeção e fiscalização têm sido apontados como entraves à regularização e desenvolvimento de pequenas agroindústrias de alimentos e de bebidas, com incentivo à informalidade.

Em 2013, seguindo diretriz do Plano Brasil Sem Miséria do Governo Federal, a Anvisa publicou a Resolução da Diretoria Colegiada-RDC N° 49, de 31 de outubro de 2013, que visa facilitar a formalização dos pequenos empreendimentos produtores de alimentos, destacando-se, entre outras, as seguintes diretrizes da norma: racionalização, simplificação e padronização dos procedimentos e requisitos de regularização junto ao Sistema Nacional de Vigilância Sanitária, e proteção à produção artesanal a fim de preservar costumes, hábitos e conhecimentos tradicionais na perspectiva do multiculturalismo dos povos, comunidades tradicionais e agricultores familiares.

Recentemente, por ocasião do lançamento do Plano de Safra da Agricultura Familiar 2015/2016, os Ministérios da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e do Desenvolvimento Agrário (MDA) anunciaram a edição de normas com o propósito de simplificar exigências estruturais e burocráticas para o registro sanitário das pequenas agroindústrias de produtos de origem animal e de bebidas no âmbito do Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária (MAPA, 2015; MDA, 2015).

De acordo com informação veiculada na página oficial do MAPA na internet, além da simplificação de exigências estruturais e de procedimentos, as pequenas agroindústrias de produtos de origem animal também seriam beneficiadas por uma simplificação do processo de adesão de Estados e Municípios ao Sistema Brasileiro de Inspeção de Produtos de



Origem Animal (SISBI-POA) e do reconhecimento mais efetivo do papel de inspeção desses entes federativos (MAPA, 2015).

Há quase uma década, desde a edição do Decreto nº 5.741, de 30 de março de 2006, que regulamentou o Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária (SUASA) previsto na Lei nº 9.712, de 1998, o Governo Federal anuncia medidas para viabilizar a regularização das pequenas agroindústrias familiares por meio de descentralização das atividades de inspeção industrial e sanitária de produtos de origem animal aos Estados e Municípios. Contudo, os resultados concretos alcançados até o momento em termos de efetiva descentralização dessas atividades por meio do SUASA e SISBI-POA têm sido bastante modestos.

Este estudo abordará questões relativas à legislação de alimentos no âmbito das competências do MAPA, com impacto na regularização de pequenas agroindústrias e da produção artesanal de queijos, cervejas, vinhos, cachaças, sucos e polpas.

## **2. PRODUÇÃO PARA AUTOCONSUMO, VENDA DIRETA AO CONSUMIDOR, AGROINDÚSTRIAS FAMILIARES, DE PEQUENO PORTE E ARTESANAIS**

O Decreto nº 8.471, de 22/6/2015, alterou o artigo 7º do Anexo do Decreto nº 5.741/2006, estabelecendo prazos para que o MAPA edite normas específicas de defesa agropecuária a serem observadas na: i) produção rural para a preparação, manipulação e armazenagem doméstica de produtos de origem agropecuária para consumo familiar, que fica dispensada de registro, inspeção e fiscalização; ii) venda ou fornecimento a retalho ou a granel ao consumidor final de pequenas quantidades da produção primária de agricultores familiares, pequenos produtores e suas organizações produtivas (90 dias era o prazo estabelecido para a edição destas normas específicas), e iii) agroindustrialização realizada por pequenos produtores rurais ou familiares, inclusive por meio de suas organizações produtivas (180 dias para a publicação destas normas específicas).

Por meio do inserido artigo 7-A ficou estabelecido que o MAPA poderá classificar como artesanal o estabelecimento agroindustrial de bebidas ou de produtos de origem animal, “considerados os costumes, hábitos e conhecimentos tradicionais na perspectiva da valorização da diversidade alimentar e do multiculturalismo dos povos, comunidades tradicionais e agricultores familiares”.

A nova redação do artigo 143-A estabelece que os Estados e os Municípios poderão editar normas específicas para instalações, equipamentos e práticas operacionais de estabelecimento agroindustrial de pequeno porte de produtos de origem animal, observadas normas específicas do MAPA, princípios básicos de higiene dos alimentos e garantia



da inocuidade dos produtos de origem animal. Estes estabelecimentos, que poderão pertencer a agricultor familiar ou produtor rural, inclusive de forma coletiva, deverão possuir área inferior a 250 metros quadrados e serem destinados exclusivamente ao processamento de produtos de origem animal.

Por sua vez, o art. 144-A foi inserido para dispor que o MAPA deverá definir os estabelecimentos agroindustriais de pequeno porte de bebidas, considerando a escala de produção e a área útil construída. Este tipo de estabelecimento deverá pertencer, de forma individual ou coletiva, a agricultores familiares ou a produtores rurais e dispor de instalações destinadas à produção de bebidas.

### **3. INSPEÇÃO INDUSTRIAL E SANITÁRIA DE PRODUTOS DE ORIGEM ANIMAL**

A inspeção industrial e sanitária de produtos de origem animal é uma importante ação de saúde pública, que visa prevenir zoonoses transmitidas por alimentos ao consumidor. Contudo, a atividade estatal de controle do processo de fabricação desses produtos não está atribuída a órgãos integrantes do Sistema Único de Saúde (SUS), de que trata a Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990.

Apesar de questionamentos sobre o mérito e a juridicidade (CARVALHO, 2004), a inspeção industrial e sanitária de produtos de origem animal tem sido mantida na esfera de competências do MAPA e das secretarias de agricultura dos Estados e Municípios, com amparo na antiga Lei nº 1.283, de 1950, regulamentada pelo Decreto nº 30.691, de 1952 (Regulamento da Inspeção Industrial e Sanitária de Produtos de Origem Animal - RIISPOA).

Apenas em 1989, a Lei nº 1.283/1950 passou a prever a criação de serviços municipais de inspeção industrial e sanitária de produtos de origem animal, seguindo diretriz constitucional de descentralização das políticas públicas. Entretanto, a referida Lei dispõe que estabelecimentos inspecionados por serviços municipais (SIM) não podem comercializar seus produtos além das divisas do próprio Município; os inspecionados por serviços estaduais (SIE) têm comercialização restrita às divisas do próprio Estado, e somente os estabelecimentos inspecionados pelo MAPA, que obtêm o selo de inspeção federal (SIF), estão autorizados a comercializar em âmbito interestadual e exportar (FACIN, 2011).

A estruturação dos serviços municipais de inspeção industrial e sanitária de produtos de origem animal ocorre paulatinamente e de maneira desuniforme no País. CALDERARI (2002) verificou que de dezoito municípios pesquisados na Região dos Campos Gerais do Estado do Paraná, dez haviam adotado Sistema de Inspeção Municipal (SIM), sendo que, destes, apenas quatro possuíam condições mínimas para a execução da Inspeção Sanitária de

Produtos de Origem Animal. As condições mínimas consideradas seriam a elaboração de regulamento específico e a contratação de pessoal habilitado.

No ano de 2012, a Confederação Nacional de Municípios divulgou o dado de que apenas 17% dos municípios brasileiros contavam com SIM estruturado com médico veterinário específico (MAPA, 2013).

Em 2013, uma reportagem investigativa da Rede Globo de Televisão estimou que cerca de 30% (trinta por cento) dos animais abatidos no Brasil não passavam por inspeção sanitária do poder público e veiculou imagens de matadouros municipais em que as atividades de abate e preparo de carnes eram realizadas sem as condições mais elementares de higiene (GLOBO.COM, 2013).

A situação da inspeção sanitária de produtos de origem animal agrava-se pela intensificação da demanda por serviços de oficiais de inspeção no País, decorrente do significativo aumento do consumo doméstico de carnes, pescados, leite e derivados e das exportações do setor, frente à restrição de recursos dos órgãos responsáveis pela inspeção. O MAPA tem déficit de fiscais federais agropecuários para a realização dos serviços de inspeção de sua responsabilidade (BEEF POINT, 2013), e os estados e municípios tampouco parecem contar com recursos humanos e materiais suficientes para suprir a demanda crescente de inspeção oficial, que, via de regra, deve ser realizada por servidores públicos formados em medicina veterinária (MILK POINT, 2015).

Nesse contexto, as agroindústrias familiares de produtos de origem animal pressionam o poder público por alterações na legislação em vigor com o objetivo de obter melhores condições para a regularização de suas atividades e a liberação do comércio intermunicipal e interestadual dos produtos inspecionados pelos serviços municipais, pois a inspeção federal demonstra-se pouco acessível às indústrias de pequeno porte e a limitação territorial imposta pela Lei nº 1.283/1950 dificulta a viabilidade econômica desses empreendimentos.

O Decreto nº 5.741, de 30 de março de 2006, que regulamentou o Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária (SUASA) previsto na Lei nº 9.712, de 1998, estabeleceu que a inspeção higiênico-sanitária, tecnológica e industrial dos produtos de origem animal e vegetal é da competência da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e criou o Sistema Brasileiro de Inspeção de Produtos de Origem Animal (SISBI-POA), coordenado pelo Departamento de Inspeção de Produtos de Origem Animal (DIPOA) do MAPA. O SISBI-POA visa padronizar e harmonizar os procedimentos de inspeção de produtos de origem animal, permitindo que os produtos inspecionados pelos serviços estaduais e municipais integrantes do Sistema sejam comercializados em todo o País.

Para aderir ao SISBI-POA, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios precisam comprovar ao MAPA ter condições suficientes para avaliar a qualidade e a inocuidade dos produtos de origem animal, com eficiência equivalente à do Serviço de Inspeção Federal. Os requisitos e demais procedimentos necessários para a adesão ao SISBI-POA são definidos pelo DIPOA (MAPA, 2015).

Contudo, têm sido modestos os resultados alcançados em termos de efetiva descentralização dos serviços de inspeção por meio do SISBI-POA. Quase uma década após a implantação do SUASA, apenas sete estados (MG, PR, BA, RS, SC, ES e GO), o Distrito Federal, dois consórcios municipais (Consad – São Miguel do Oeste/SC e Codevale – Anaurilândia/MS) e onze municípios (Uberlândia/MG, Cascavel/PR, Erechim/RS, Rosário do Sul/RS, Santa Cruz do Sul/RS, Alegrete/RS, São Pedro do Butiá/RS, Santana do Livramento/RS, Glorinha/RS, Miraguai/RS, e Marau/RS) haviam conseguido completar sua adesão ao SISBI (MAPA, 2015).

Para piorar a situação, apenas parte dos estabelecimentos agroindustriais inspecionados por serviços estaduais e municipais aderidos ao SISBI-POA integra a lista dos estabelecimentos autorizados a realizar comércio interestadual, sendo raros os estabelecimentos classificados como da agricultura familiar (MDA, 2015).

As principais dificuldades para a expansão da equivalência seriam, no âmbito do MAPA, a falta de estrutura administrativa, a falta de recursos específicos e a adesão voluntária. Em âmbito estadual e municipal, a falta de serviços municipais instituídos, a carência de recursos humanos e a falta de procedimentos pré-estabelecidos (MAPA, 2015).

### **3.1 DESCENTRALIZAÇÃO DAS ATIVIDADES DE INSPEÇÃO INDUSTRIAL E SANITÁRIA DE PRODUTOS DE ORIGEM ANIMAL**

O Decreto nº 8.445, de 6/5/2015, alterou os artigos de nº 151 e 153 do Anexo do Decreto nº 5.741/2006, que dispõe sobre o processo de adesão de Estados e Municípios ao SUASA. De acordo com Informe Técnico do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), que interpretou as mencionadas alterações, o processo de descentralização da inspeção será acelerado por meio da simplificação do processo de análise dos pedidos de adesão de Estados e Municípios ao SUASA.

O MAPA deverá passar a fazer apenas a análise do conjunto de documentos solicitados aos Estados para comprovação da equivalência dos respectivos Serviços Estaduais de Inspeção, dispensada a auditoria prévia das condições de pessoal, infraestrutura, rotinas e procedimentos. Para a adesão dos Municípios, a análise documental e a auditoria prévia serão feitas pelo Estado em que se situar o Município, quando o Estado já tiver aderido ao

SUASA. Nestes casos, o Estado deverá fazer sua análise em 90 dias e o MAPA terá 30 dias para concluir o processo. Apenas nos Municípios em que o respectivo Estado ainda não tiver aderido ao SUASA, o MAPA continuará a fazer toda a avaliação dos processos de adesão. Além disso, também foi reconhecida a legitimidade dos consórcios municipais, cujos pedidos de adesão ao SUASA serão avaliados pelos respectivos Estados, quando aderidos, ou pelo MAPA, nos demais casos (MDA, 2015).

Outro aspecto importante da alteração promovida pelo Decreto nº 8.445/2015 é que, de acordo com notícia veiculada no sítio do MAPA (MAPA, 2015), passam a ser considerados aptos a realizar o comércio interestadual todos os estabelecimentos inspecionados por Estados e Municípios que tiverem o reconhecimento da equivalência de seus serviços de inspeção. Anteriormente, apenas um conjunto restrito de estabelecimentos, indicados no processo de solicitação de adesão, é que poderia contar com esse privilégio (MDA, 2015).

Entretanto, a avaliação mais precisa dos benefícios das inovações promovidas no Decreto nº 5.741/2006 é prejudicada porque até o momento não houve a adequação da Instrução Normativa nº 36, de 26.07.2011, que estabelece os requisitos para adesão ao SUASA dos Estados, Distrito Federal e dos Municípios e para o reconhecimento da equivalência dos seus Serviços de Inspeção para adesão ao SISBI-POA.

#### **4. INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 16, DE 2015, QUE ESTABELECE NORMAS ESPECÍFICAS PARA AS AGROINDÚSTRIAS DE PEQUENO PORTE DE PRODUTOS DE ORIGEM ANIMAL**

---

A Instrução Normativa nº 16, de 23.6.2015, estabelece as normas específicas de defesa agropecuária que devem servir de referência para todos os serviços de inspeção e fiscalização sanitária de produtos de origem animal em agroindústrias de pequeno porte.

A agroindústria de produtos de origem animal de pequeno porte foi definida como sendo o estabelecimento de agricultor familiar ou de produtor rural ou de suas organizações que tenha área útil construída de até 250 metros quadrados e que disponha de instalações para: i) abate ou industrialização de animais produtores de carnes; ii) processamento de pescados ou seus derivados; iii) processamento de leite ou seus derivados; iv) processamento de ovos ou seus derivados; e v) processamento de produtos de abelhas ou seus derivados.

No que se refere à venda ou fornecimento a retalho ou a granel de pequenas quantidades de produtos de origem animal por agricultor familiar e suas organizações ou produtor rural, a IN limitou-se a dispor que fica permitida, observadas regras a serem



estabelecidas em “ato complementar do MAPA”, que seria publicado no prazo de 90 (noventa) dias.

O art. 3º da IN estabelece princípios para orientar as ações dos serviços de inspeção e fiscalização sanitária, no sentido da simplificação e padronização de procedimentos e do tratamento diferenciado, visando à inclusão produtiva das agroindústrias de pequeno porte.

O art. 4º prevê que a inspeção e a fiscalização de produtos de origem animal deverá se dar de forma permanente durante as atividades de abate e periódica nos demais estabelecimentos.

O art. 5º dispõe que nos estabelecimentos de pequeno porte as ações de inspeção e fiscalização deverão ter natureza prioritariamente orientadoras, de acordo com a Lei Complementar nº 123/2006, considerando o risco dos diferentes produtos e processos produtivos envolvidos e que as orientações sanitárias devem ser feitas em linguagem acessível ao empreendedor.

O art. 6º estabelece regras para simplificar e facilitar o registro de estabelecimentos agroindustriais de pequeno porte. O registro será permitido independentemente da situação jurídica do imóvel, inclusive quando o estabelecimento for anexo a imóvel residencial. Quando se tratar de venda ou fornecimento direto ao consumidor final, deverá ser oferecido um instrumento online para o registro simplificado de estabelecimentos, produtos e rótulos. Os documentos necessários ao registro de estabelecimento de pequeno porte foram dispostos na IN, e estabelecidas facilidades para a regularização de estabelecimentos que se dediquem a atividades distintas de industrialização de produtos de origem animal.

No que tange às exigências estruturais, a IN permite a multifuncionalidade dos estabelecimentos agroindustriais de pequeno porte e a utilização de equipamentos mais simples:

- é permitido o modelo de abate estacionário, no qual o abate do animal ou do lote seguinte somente pode ocorrer após o término das operações e etapas de processamento da carcaça do animal ou lote anterior, com as operações de processamento e inspeção realizadas em ponto fixo;

- é permitido o abate de diferentes espécies de animais em um mesmo estabelecimento;

- o pé-direito das instalações poderá ser ajustado à realidade das agroindústrias de pequeno porte;

- poderá haver apenas um sanitário em agroindústria com até dez trabalhadores, inclusive sanitário já disponível em distância inferior a 40 metros;

- o resfriamento de carnes e pescados poderá ser efetuado com água gelada ou água com gelo;
- as instalações de frio industrial poderão ser supridas por balcão de resfriamento, refrigerador, congelador, freezer ou mecanismo similar;
- poderá ser utilizada mesa para depilação, esfola ou evisceração e funil de sangria em substituição à trilhagem aérea das carcaças;
- poderão ser utilizadas bombonas e outros recipientes para acondicionamento e separação de subprodutos não comestíveis;
- o leite pasteurizado para consumo direto poderá ser envasilhado em sistema semiautomático ou similar;
- perfis agroindustriais elaborados por instituições públicas ou privadas poderão ser utilizados como referência para a infraestrutura dos estabelecimentos;
- ficam dispensadas de exigências de fornecimento de transporte e alimentação aos profissionais do serviço de inspeção, bem assim de lhes fornecer materiais, equipamentos, sala de trabalho ou utensílios específicos para colheita, acondicionamento e remessa de amostras a laboratórios;
- o transporte de matérias-primas e produtos frigorificados do estabelecimento agroindustrial de pequeno porte poderá ser realizado em vasilhame isotérmico, em veículos sem unidade frigorífica instalada, em distância percorrida em no máximo duas horas.

Outras facilidades dispostas pela IN:

- simplificação da forma de identificação dos produtos apresentados diretamente ao consumidor final;
- o responsável técnico poderá ser suprido por profissional técnico de órgãos governamentais ou privados;
- isenção do pagamento de taxas de registro e de inspeção e fiscalização sanitária de empreendimentos de pequeno porte, seus produtos, rótulos e serviços, conforme previsto na Lei Complementar nº 123/2006;
- na edição de regulamentos técnicos de identidade e qualidade de produtos de origem animal, deverá ser respeitada a especificidade das agroindústrias de pequeno porte;

Também considerando as especificidades das agroindústrias de pequeno porte, o art. 15 estabelece que a Secretaria de Defesa Agropecuária do MAPA deverá publicar em ato complementar, até o final de 2015, o detalhamento das normas para as diversas cadeias

produtivas, procedimentos e demais normas para instalação e registro sanitário das agroindústrias de pequeno porte, seus produtos e rotulagem.

No caso específico das agroindústrias de pequeno porte dedicadas ao processamento de leite ou seus derivados, o prazo para a publicação do ato complementar de que trata o art. 15 foi estabelecido em 60 dias após a publicação da IN 16, de 23 de junho de 2015. O DIPOA informou em 19.10.2015 que a norma ainda estava em fase de elaboração e que brevemente seria submetida à consulta pública.

#### **4.1 REGULARIZAÇÃO DAS PEQUENAS AGROINDÚSTRIAS DE QUEIJOS ARTESANAIS E PL Nº 2.404/2015**

Da análise da IN nº30/2013, que estabelece regras específicas para a produção de queijos artesanais com prazo de maturação inferior a 60 dias, entende-se que o sucesso da norma depende em boa medida do avanço do processo de descentralização das atividades de inspeção e fiscalização sanitária de produtos de origem animal para estados e municípios, por meio do Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária (SUASA).

Isto é perceptível porque um dos principais dispositivos da norma é o que remete para os órgãos estaduais ou municipais reconhecidos pelo Sistema Brasileiro de Inspeção de Produtos de Origem Animal (SISBI-POA) a avaliação dos estudos técnico-científicos que comprovem que a redução do período de maturação de queijos artesanais fabricados com leite cru não compromete a qualidade e a inocuidade do produto. Desse modo, entende-se que a responsabilidade pela inspeção e regularização de queijarias produtoras deste tipo de queijo artesanal está delegada “tacitamente” aos serviços estaduais e municipais de inspeção.

Por sua vez, a IN nº 16/2015, editada pelo Ministério da Agricultura e Abastecimento e anunciada como um importante avanço no estabelecimento de regras mais simples e menos burocráticas para a regularização das pequenas agroindústrias processadoras de produtos de origem animal, parece ter eficácia limitada, pois depende da publicação de outras normas complementares mais específicas, para cada uma das cadeias de produtos de origem animal (carnes, leite, ovos, mel, pescados).

Contudo, a norma avançou na definição do que são estabelecimentos agroindustriais de pequeno porte e em estabelecer uma série de flexibilizações estruturais e de procedimento de caráter geral para essas agroindústrias. Deste modo, não tendo como referência única o RIISPOA (que teria o viés de regulamentar agroindústrias de grande porte), Estados e Municípios terão mais flexibilidade para proceder a suas próprias regulamentações de agroindústrias de pequeno porte, e obter o reconhecimento de equivalência de suas legislações pelo SUASA/SISBI-POA.



O Projeto de Lei nº 2.404/2015, que dispõe sobre a elaboração e comercialização de queijos artesanais, incorpora alguns aspectos da legislação infralegal de queijos artesanais com prazo de maturação inferior a 60 dias, como as exigências de controle da sanidade dos rebanhos, com certificados de controle da brucelose e tuberculose animal; controle da mastite, com análise laboratorial periódica do leite; controle da qualidade da água, e adoção de boas práticas de fabricação. Estabelece a rastreabilidade de processos e produtos; define as práticas artesanais de fabricação de queijo; e atribui responsabilidade ao queijeiro pela identidade, qualidade e segurança sanitária dos queijos que produzir, mediante cumprimento dos requisitos sanitários estabelecidos pelo poder público.

Há duas inovações especialmente interessantes e polêmicas no PL nº 2.404/2015. Uma delas é a que prevê a possibilidade de o poder público credenciar entidade pública ou privada para atestar e monitorar a conformidade do estabelecimento rural e da queijaria artesanal com as exigências legais. Na prática, alguns Estados já começaram a promover semelhante tipo de delegação de competência de atividades de inspeção sanitária oficial para entidades públicas ou privadas credenciadas, mas há questionamentos sobre a juridicidade deste tipo de delegação de competência (MILK POINT, 2015).

A outra inovação de destaque do PL nº 2.404/2015 é a que permite a comercialização em todo o território nacional do queijo artesanal produzido de acordo com as exigências da lei. Embora o PL não proponha explicitamente a revogação ou alteração de qualquer dispositivo da Lei nº 1.283/1950, em tese não se aplicaria a barreira comercial imposta por esta Lei para os queijos artesanais inspecionados por serviços municipais ou estaduais.

## **5. INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 17, DE 2015, DE BEBIDAS**

A IN nº 17, DE 23/06/2015, do MAPA, aprova os requisitos e os procedimentos administrativos para registro de estabelecimento de bebidas e de produto, elaboração de produto em unidade industrial e em estabelecimento de terceiro e contratação de unidade volante de vinho, tendo em vista o disposto no Decreto nº 6.871/2009 (que regulamenta a Lei de Bebidas) e o Decreto nº 8.198/2014 (que regulamenta a Lei do vinho e derivados da uva e do vinho).

Nas bebidas de que trata a Instrução Normativa nº 17/2015, estão incluídos todos os sucos, polpas, cervejas, cachaças, licores, vinhos, derivados da uva e do vinho e vinagres (MDA, 2015).

No entendimento do MDA, a IN 17/2015 regulamentou as alterações promovidas no Decreto do SUASA com finalidade de simplificação dos procedimentos de registro dos estabelecimentos de pequeno porte (MDA, 2015).

Entre os avanços da IN, o agricultor familiar ou empreendedor familiar rural poderá apresentar Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP) como documento de registro, alternativamente ao Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ). Além disso, admite-se que a Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) seja suprida por declaração de órgão de extensão rural oficial.

Para facilitar aos empreendedores interessados, foram publicados modelos de formulários anexos à IN para: solicitação de registro de estabelecimento e de produto; declaração de órgão de extensão rural que substitui a ART; e memorial descritivo das instalações e equipamentos.

Outro importante avanço, relatado pelo MDA, foi o acordo estabelecido com o Departamento de Inspeção de Produtos de Origem Vegetal (DIPOV/MAPA) para a publicação de modelos de plantas baixas e de um manual com o “passo a passo” para o registro de estabelecimentos agroindustriais de pequeno porte de bebidas (MDA, 2015).

Contudo, o MAPA ainda não regulamentou novos dispositivos do Decreto nº 5.741/2006 relativos à produção artesanal de bebidas e à venda a retalho ou a granel diretamente ao consumidor final de pequenas quantidades da produção primária de agricultores familiares. Essa regulamentação deverá ser importante para a formalização da produção de pequenos fabricantes artesanais de vinho, cerveja, cachaça, sucos e polpas de frutas.

De fato, o setor de bebidas tem sofrido um processo intenso de concentração por grandes multinacionais do ramo e a entrada de novas empresas no mercado é bastante dificultada pela acirrada competição em preços, vultosos gastos em propaganda para fixação de marcas e domínio das redes de distribuição pelas grandes empresas. Nesse ambiente, surgem oportunidades de mercado para produtos diferenciados e de qualidade superior, com destaque para as cervejas, cachaças e vinhos artesanais, consumidos em âmbito local ou em circuitos turísticos que valorizem produtos regionais ou artesanais. Contudo, o baixo índice de formalização de estabelecimentos de bebidas artesanais, como os de cachaça, dificulta a concessão de crédito para melhoria da infraestrutura de produção e alcance de maiores fatias de mercado, inclusive no exterior (BNDES, 2014).

## **6. DISCUSSÃO**

---

As alterações promovidas no Decreto do SUASA e as INs 16 e 17/2015 recentemente editadas pelo Ministério da Agricultura e Abastecimento estabelecem regras mais simples e de mais fácil atendimento para a regularização das pequenas agroindústrias

processadoras de produtos de origem animal e de bebidas, inclusive visando regulamentar inovações da Lei Complementar nº 123/2006.

Entretanto, há ainda situações pendentes, em que as IN publicadas dependem de outras normas complementares mais específicas para serem aplicáveis, INs que ainda não foram publicadas para regulamentar novos dispositivos do Decreto do SUASA e outras questões que precisam de ações administrativas para ser concretizadas, como a disponibilização de manuais de procedimento para regularização de empresas de pequeno porte e desburocratização por meio de instrumentos de registro online, por exemplo.

No que tange às agroindústrias de produtos de origem animal de pequeno porte, a IN nº 16 de 2015, apesar de necessitar de complementação de outras normas mais específicas previstas no seu art. 15, avançou na definição das agroindústrias de pequeno porte de produtos de origem animal e estabeleceu algumas regras gerais de infraestrutura e de procedimentos mais adequadas à realidade destas agroindústrias. Estas regras da IN nº 16 poderão balizar simplificações da legislação de inspeção industrial e sanitária de produtos de origem animal de Estados e Municípios, que pretendam aderir ou já integrem o SISBI-POA.

Ainda no que tange às pequenas agroindústrias de produtos de origem animal, é importante destacar que, por necessitarem de uma ação de inspeção sanitária oficial mais próxima ou mesmo permanente para sua regularização e por ser o Serviço de Inspeção Federal do MAPA considerado pouco acessível para os pequenos estabelecimentos, a situação de maior complexidade a ser solucionada parece ser a necessidade de se avançar de forma mais concreta na descentralização aos Estados e Municípios das atividades de inspeção industrial e sanitária por meio do SUASA, com a liberação do comércio interestadual.

O baixo índice de descentralização dos serviços oficiais de inspeção não prejudica apenas a economia local dos Municípios, pela dificuldade que gera para a regularização das pequenas agroindústrias e de produtos fabricados localmente, mas é também um problema de saúde pública, decorrente da ainda significativa informalidade no mercado de carnes, leite, queijos, ovos, mel verificado no País, que propicia a ocorrência de zoonoses evitáveis por meio de uma inspeção sanitária de qualidade.

As alterações recentemente promovidas no Decreto nº 5.741/2006 parecem visar à facilitação do processo de reconhecimento da equivalência dos serviços de inspeção estaduais e municipais. Contudo, há um histórico de prévias alterações neste Regulamento que igualmente tinham por objetivo tornar menos burocrático e mais rápido o processo de adesão de Estados e Municípios ao SUASA, e que acabaram não gerando os resultados esperados no transcorrer do processo de normatização e execução das alterações.

Provavelmente, as dificuldades de recursos para a estruturação e formação de quadro de profissionais de inspeção nos municípios (com veterinários concursados)

sejam entraves mais relevantes do que as exigências estabelecidas pelo MAPA para o reconhecimento da equivalência dos serviços de inspeção.

Neste sentido, as ações locais de inspeção industrial e sanitária de produtos de origem animal, por visarem essencialmente à proteção da saúde dos consumidores, parecem carecer de um arranjo institucional como o do SUS, em que há destinação mínima de recursos constitucionalmente assegurada para as ações da União, Estados e Municípios, maior controle social, coordenação e descentralização da política (CARVALHO, 2004).

Alternativamente, é interessante destacar que alguns Estados têm adotado legislações mais flexíveis, em que a inspeção industrial e sanitária nos estabelecimentos é realizada por médicos veterinários contratados por instituições públicas ou privadas credenciadas pelo órgão estadual responsável pelo serviço estadual de inspeção. Tal modelo de inspeção, contudo, ainda sofre de questionamentos jurídicos pela atuação de médicos veterinários particulares e há legislação do MAPA que dificulta o reconhecimento da equivalência no âmbito do SUASA (MILKPOINT, 2015).

Para os pequenos estabelecimentos agroindustriais familiares produtores de bebidas, especialmente cachaça, cerveja e vinho artesanal, a legislação sanitária em vigor parece ser um problema menor, diante das exigências tributárias consideradas inadequadas e desproporcionais para a viabilização de empreendimentos de pequeno porte, cujos custos unitários de produção, marketing e distribuição superam largamente os das grandes empresas que dominam o mercado de bebidas. Ainda que caracterizados como micro ou pequenos empreendimentos, a Lei Complementar nº 123/2006 veda a concessão de seus benefícios tributários a produtores de bebidas alcoólicas.

No que tange à definição de pequena agroindústria ou indústria artesanal de alimentos e bebidas, seria oportuno haver uma harmonização das definições de pequenas agroindústrias ou agroindústrias familiares de alimentos da legislação que rege as ações do MAPA com as definições de micro e pequenas empresas da Lei Complementar nº 123/2006, principalmente pelas questões tributárias envolvidas.

Destaca-se que a Lei Complementar 123/2006 já estabeleceu certas condições especiais para a regularização de empreendimentos de agricultores familiares ou pequenos produtores equiparados a micro e pequenas empresas (art. 3º-A e art. 4º, § 3º-A).

A RDC nº 49/2013 da ANVISA, por exemplo, definiu os pequenos estabelecimentos de alimentos como: i) microempreendedor individual, conforme definido pela Lei Complementar nº 123/2006; ii) empreendimento familiar rural, conforme definido pela Lei nº 11.326/2006, com receita bruta em cada ano-calendário até o limite definido pelo inciso I, do Art. 3º, da Lei Complementar nº 123/2006; e iii) empreendimento econômico solidário, conforme



definido pelo Decreto nº 7.358, de 17 de novembro de 2010, com receita bruta em cada ano-calendário até o limite definido pelo inciso II, do Art. 3º, da Lei Complementar nº 123/2006.

## **7. CONCLUSÃO**

---

Devido à necessidade verificada de edição de diversas normas infralegais complementares e ao pouco tempo para se avaliar a execução efetiva da nova legislação pelos órgãos de controle do setor de agricultura, não há como se concluir que o arcabouço jurídico atual seja adequado para a viabilização das agroindústrias de pequeno porte e artesanais de produtos de origem animal e de bebidas.

## BIBLIOGRAFIA

BEEF POINT (2013). Déficit de fiscais da vigilância sanitária pode prejudicar qualidade dos serviços prestados pelo MAPA. Acessado em 08/10/2015 em [www.beefpoint.com.br/cadeia-produtiva/giro-do-boi/deficit-de-fiscais-da-vigilancia-Sanitaria-pode-prejudicar-qualidade-dos-servicos-prestados-pelo-mapa/](http://www.beefpoint.com.br/cadeia-produtiva/giro-do-boi/deficit-de-fiscais-da-vigilancia-Sanitaria-pode-prejudicar-qualidade-dos-servicos-prestados-pelo-mapa/)

BNDES (2014). O Setor de Bebidas no Brasil. Consultado em 25/10/2014 em [www.bndes.gov.br/bibliotecadigital](http://www.bndes.gov.br/bibliotecadigital)

CALDERARI, A.A.A. (2002). Municipalização da Inspeção Sanitária Realizada pelo Ministério da Agricultura: Um Estudo de Caso dos Municípios dos Campos Gerais – PR. Dissertação de Mestrado apresentada à Escola Nacional de Saúde Pública, junto à Fiocruz/RJ. Acessado em 08/10/2015 em <http://arca.icict.fiocruz.br/bitstream/icict/5224/2/503.pdf>

CARVALHO, P. B. (2004). Conflito de Competências na Fiscalização de Alimentos de Origem Animal no Brasil: Uma Análise da Legislação em Vigor no Brasil. Revista de Direito Sanitário, vol. 5, n. 1, março de 2004. Acessado em 19.10.2015 em [file:///C:/Users/P\\_8028/Documents/z%20PARTICULAR/tracks/80885-111754-1-SM.pdf](file:///C:/Users/P_8028/Documents/z%20PARTICULAR/tracks/80885-111754-1-SM.pdf)

FACIN, D. V. (2011). Sistema Brasileiro de Inspeção de Produtos de Origem Animal. Informativo Técnico N° 07/Ano 02 – julho de 2011. Acessado em 07/10/2015 em [http://www2.agricultura.rs.gov.br/uploads/1312836329SISBI\\_POA\\_e\\_GTA.pdf](http://www2.agricultura.rs.gov.br/uploads/1312836329SISBI_POA_e_GTA.pdf)

FAO (1998). Food Quality and Safety Systems - A Training Manual on Food Hygiene and the Hazard Analysis and Critical Control Point (HACCP) System. Food and Agriculture Organization of the United Nations. Acessado em 08/10/2015 em [http://www.fao.org/ag/agn/cdfruits\\_en/others/docs/sistema.pdf](http://www.fao.org/ag/agn/cdfruits_en/others/docs/sistema.pdf)

GLOBO.COM (2013). Fantástico mostra falta de higiene em abatedouros e abate cruel dos gados. Acessado em 08/10/2015 em <http://g1.globo.com/fantastico/noticia/2013/03/fantastico-mostra-falta-de-higiene-em-abatedouros-e-abate-cruel-dos-gados.html>

MAPA (2015). Mapa institui normas mais flexíveis para pequena agroindústria. Acessado em 25/10/2015 em <http://www.agricultura.gov.br/comunicacao/noticias/2015/06/mapa-institui-normas-mais-flexiveis-para-pequena-agroindustria>

MAPA (2015). Sistema Brasileiro de Inspeção de Produtos de Origem Animal (SISBI-POA). Acessado em 19/10/2015 em <http://www.agricultura.gov.br/animal/dipoa/dipoa-sisbi>

MAPA (2015). Sistema Brasileiro de Inspeção de Produtos de Origem Animal. Situação atual. Acessado em 08/07/2015 em [http://www.agricultura.gov.br/arq\\_editor/file/camaras\\_tematicas/Cooperativismo/3RO/App\\_SISBI-POA.pdf](http://www.agricultura.gov.br/arq_editor/file/camaras_tematicas/Cooperativismo/3RO/App_SISBI-POA.pdf)



MILK POINT' (2015). Estados do Sul defendem adoção de modelo de inspeção agropecuária privada. Acessado em 19/10/2015 em <http://www.milkpoint.com.br/cadeia-do-leite/giro-lacteo/estados-do-sul-defendem-adocao-de-modelo-de-inspecao-agropecuaria-privada-97138n.aspx>