



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA
6ª CÂMARA DE COORDENAÇÃO E REVISÃO - POPULAÇÕES INDÍGENAS E
COMUNIDADES TRADICIONAIS**

NOTA TÉCNICA Nº 3/2020/6ªCCR/MPF

I – Introdução

Esta nota técnica tem o escopo de discorrer sobre os serviços de inspeção sanitária incidentes sobre a comercialização e consumo de alimentos produzidos pelos povos e comunidades tradicionais. A interpretação da legislação vigente deve respeitar seus processos tradicionais de produção no que tange à segurança alimentar, inclusive na aquisição de alimentação escolar.

O Decreto nº 6.040/2007, que institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, conceitua o que são povos e comunidades tradicionais:

Art. 3º

I - Povos e Comunidades Tradicionais: grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição.

Intimamente ligada à vida dos povos e comunidades tradicionais, a alimentação faz parte do imaginário desses grupos sociais e de seu cotidiano, conta suas histórias, suas origens e, dessa forma, é considerada elemento integrante do patrimônio cultural imaterial desses grupos sociais. Por isso, a alimentação tradicional

deve ser valorizada a partir das suas próprias práticas e da importância de seu papel para a manutenção e reprodução da agrobiodiversidade.

Por outro lado, a agricultura intensiva, com a crescente aplicação de tecnologias e a busca por produtividade, tem causado a simplificação das opções alimentares e a erosão genética e cultural da alimentação. Este processo ocorre no sentido contrário do vetor da própria Constituição da República que, no seu art. 216, inciso II, inclui os modos de criar, fazer e viver dos povos e comunidades tradicionais entre os elementos formadores do patrimônio cultural brasileiro.

Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem:

(...)

II - os modos de criar, fazer e viver;

A segurança alimentar tem se tornado uma preocupação para a sociedade nos últimos anos. Dentre as questões que exigem maior segurança, incluem-se a necessidade de controle de microrganismos patogênicos e a contaminação cruzada de alimentos e da água com patógenos entéricos de origem animal. A qualidade microbiológica dos alimentos depende também do estado fisiológico do animal no momento do abate, a contaminação durante o abate e o processamento, a temperatura e outras condições de armazenamento e distribuição. Não obstante, a segurança alimentar deve, por imperativo constitucional, ser compatível com os hábitos alimentares dos diversos segmentos da população brasileira e seus meios de produção.

II - Alimentação Escolar

A alimentação escolar para povos e comunidades tradicionais tem sido, igualmente, alvo de preocupação e debate entre educadores e agentes públicos, tendo em vista a necessidade de compatibilizá-la com as suas atividades produtivas, bem como o consumo de alimentos industrializados de baixo valor nutricional.

Estudo realizado pela FAS e UNICEF (2017) em 83 escolas localizadas em comunidades ribeirinhas de cinco municípios do Amazonas, gerenciadas pelas Secretarias Municipais e Estadual, mostrou que 84,2% das escolas ficou algum

período sem receber alimentação escolar, sendo 34% entre 120 e 180 dias, seja pela falta de recursos para sua aquisição, seja pela dificuldade em transportar a merenda a ser servida para as escolas.

Dados coletados nas Unidades de Conservação federais pelo ICMBio, entre os anos de 2014 e 2015, apresentaram resultado semelhante: 87% dos entrevistados disseram que as escolas oferecem alimentação. Quando questionados sobre a sua frequência, as respostas demonstraram ser bastante irregular: sempre falta; uma semana tem, outra não; algumas vezes tem; no final do mês acaba; etc. Chama atenção ainda a baixa qualidade da alimentação do ponto de vista nutricional e a inserção de alimentos alheios à cultura alimentar tradicional.

De acordo com o estudo, os alimentos mais frequentes no cardápio das escolas são arroz, leite em pó, salsicha, bolacha, suco instantâneo, açúcar e café. As condições de transporte e armazenamento precariamente ofertadas resultam, ainda, no fornecimento de alimento, muitas vezes, em duvidáveis condições para o consumo.

A inserção de itens industrializados afeta diretamente a reprodução da cultura alimentar tradicional no que tange não somente a diversidade de alimentos que a compõem, como também o saber associado à forma de preparo e obtenção dos componentes da dieta e a saúde destas populações.

O legislador ordinário, sensível a estas peculiaridades e ao texto da Constituição da República, estabeleceu que no mínimo 30% dos recursos destinados ao PNAE deverão ser destinados à aquisição de alimentos produzidos pelos povos e comunidades tradicionais. Trata-se, como se observa a seguir, de um critério normativo.

O art. 14, da Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009 estabelece, nesse sentido que *"do total dos recursos financeiros repassados pelo FNDE, no âmbito do PNAE, no mínimo 30% (trinta por cento) deverão ser utilizados na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações, priorizando-se os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas"*.

A não aquisição de produtos tradicionais para a alimentação escolar, diretamente das populações destinatárias, ocorre por vezes em territórios imensos, como no estado do Amazonas, e agrega outros problemas de custo de transporte, armazenamento e conservação. Em estados como o Amazonas e o Pará a

necessidade de levar tais alimentos por centenas de quilômetros tem forte expressão orçamentária, sem contar o impacto ambiental decorrente do consumo de combustíveis fósseis.

Em todo o mundo é acirrado o debate sobre o alto consumo de combustíveis fósseis decorrentes do distanciamento entre o local de produção dos alimentos e do seu efetivo consumo. Quanto mais distantes esses dois pontos, mais petróleo é agregado à cadeia econômica alimentar.

III – Dos fundamentos técnico-sanitários:

Os estabelecimentos industriais de alimentos, como é cediço, devem atender às listas de verificação das Boas Práticas de Fabricação, bem como possuir autorização específica para produtos de origem animal e vegetal. As condições higiênico-sanitárias dos produtos de origem animal são determinadas pelo Decreto Federal nº 9.013/17.

Art. 53. Os responsáveis pelos estabelecimentos deverão assegurar que todas as etapas de fabricação dos produtos de origem animal sejam realizadas de forma higiênica, a fim de se obter produtos que atendam aos padrões de qualidade, que não apresentem risco à saúde, à segurança e ao interesse do consumidor.

Os alimentos de origem animal e vegetal, pelo seu elevado valor biológico, servem de substrato para a multiplicação de inúmeros microrganismos, sendo muitos os fatores que podem favorecer a multiplicação microbiana, como as diversas operações que os produtos sofrem antes da sua comercialização, que podem comprometer a qualidade do produto final. Caso essas operações não sejam realizadas dentro de padrões higiênico-sanitários, estes produtos podem transformar-se em fonte de veiculação de microrganismos.

A qualidade sanitária da proteína animal está diretamente relacionada à sanidade dos animais, que dão origem aos produtos que lhe servem de matéria-prima, às condições em que são obtidos, conservados e transformados, ao tipo de embalagem utilizada e às condições de transporte, de comercialização, de conservação e de preparo do produto acabado.

As populações tradicionais, no entanto, possuem mecanismos próprios de conservação e manipulação de alimentos, aptos a garantir qualidade compatível com

o consumo em seus próprios territórios. Não se trata, por conseguinte, de isentar esses produtores dos protocolos sanitários, mas de adaptar estes protocolos às práticas tradicionais.

IV - Dos fundamentos jurídicos:

As leis nº 1.283, de 18 de dezembro de 1950, nº 7.889, de 23 de novembro de 1989 e o decreto nº 5.741, de 30 de março de 2006, disciplinam a inspeção e fiscalização sanitária de produtos de origem animal e seus derivados.

A inspeção e fiscalização promovidas pelos órgãos públicos tem por objetivo primordial a preservação da saúde humana e do meio ambiente, nos termos do art. 24, XII da Constituição da República. Esta atividade deve ser exercida de forma a compatibilizar os padrões sanitários com a agroindústria rural de pequeno porte, conceito no qual se insere a produção rural destinada ao autoconsumo.

A preparação, manipulação ou armazenagem doméstica de produtos de origem animal para consumo familiar é dispensada de registro, inspeção e fiscalização, conforme prevê o artigo 7º do Decreto nº 5.741, de 30 de março de 2006. O fato de não existir uma atividade sanitária estrita nas hipóteses de autoconsumo não significa, a toda evidência, o abandono aos protocolos sanitários.

Nesse sentido, para viabilizar e normatizar a agroindustrialização de produtos de origem animal nos estabelecimentos de pequeno porte, o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), baixou a Instrução Normativa MAPA nº 16, de 23 de junho de 2015, na qual estabeleceu que as normas sanitárias servirão de referência mesmo em relação aos produtos dispensados de registro, inspeção e fiscalização.

Art. 2º As normas específicas relativas à defesa agropecuária servirão de referência para todos os serviços de inspeção e fiscalização sanitária, para:

I - produção rural para a preparação, manipulação ou armazenagem doméstica de produtos de origem animal para consumo familiar, que ficará dispensada de registro, inspeção e fiscalização;

II - venda ou no fornecimento a retalho ou a granel de pequenas quantidades de produtos de origem animal provenientes da produção primária, direto ao consumidor final, pelo agricultor familiar ou equivalente e suas organizações ou pelo pequeno produtor rural que os produz; e

III - na agroindustrialização realizada pela agricultura familiar ou equivalente e suas organizações, inclusive quanto às condições estruturais e de controle de processo. (Grifo nosso)

Por outro lado, a Instrução Normativa nº 17, de 23/06/2015, do MAPA, disciplina os procedimentos para registro de produtos de origem vegetal, bebidas etc. Esta Instrução Normativa, aplicável a todas as bebidas, tais como sucos, polpas, cervejas, cachaças, licores, vinhos, derivados da uva e do vinho e vinagres, estabelece, de igual forma, que tais procedimentos não se aplicam aos casos em que o produto é preparado para ser consumido no mesmo dia e quando a produção for destinada ao consumo próprio, sem fim comercial. Estando, de igual modo, dispensada da fiscalização e controle do MAPA, senão vejamos:

Art. 34. O disposto nesta Instrução Normativa não se aplica:

I - Ao serviço de alimentação e unidade de comercialização de alimentos cujos produtos devem ser consumidos no mesmo dia do preparo, em conformidade com o estabelecido na Resolução RDC/ANVISA nº 218, de 29 de julho de 2005;

II - Ao produto destinado a concurso de qualidade;

III - Ao produto destinado ao desenvolvimento de pesquisa;

IV - À produção destinada ao consumo próprio, sem fim comercial.

Parágrafo único. Será considerado produto destinado ao desenvolvimento de pesquisa aquele identificado e segregado do destinado à comercialização e que dispuser de documentação que caracterize a atividade de pesquisa.

Essas duas hipóteses em que há dispensa do poder público de registro e fiscalização demonstram a permanência dos padrões sanitários que servirão, em qualquer caso, de referência para a preparação, manipulação e armazenamento de alimentos.

A Nota Técnica nº 01/2017/ADAF/SFA-AM/MPF-AM explicitou este mesmo posicionamento por parte da Agência de Defesa Agropecuária e Florestal do Estado do Amazonas - ADAF, da Superintendência Federal de Agricultura, Pecuária e Abastecimento do Amazonas - SFA/AM e do 5º Ofício do Ministério Público Federal no Estado do Amazonas no que tange aos aspectos legais para a comercialização de produtos de origem animal e dos vegetais e suas partes naquele Estado para os povos indígenas.

A presente nota técnica tem o objetivo de analisar a questão em âmbito nacional.

V - Da fiscalização sanitária de produtos tradicionais

Os sucos e as polpas fornecidos pelas populações tradicionais para a alimentação escolar em suas próprias comunidades são exemplo de produção de alimentos que devem observar os padrões de referência do MAPA, mas não necessitam, em princípio, se submeter a atividades estritas de inspeção ou fiscalização.

Os alimentos produzidos pelas populações tradicionais, à semelhança daqueles destinados ao consumo familiar, ficam dispensados de registro, inspeção e fiscalização com base na legislação vigente. Obedecerão, assim, aos processos próprios de produção, conforme sua cultura e costumes. Não prescindem, nem impedem a intervenção do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA.

Não há, por conseguinte, colisão entre o poder de polícia administrativa e a livre circulação dos alimentos produzidos e consumidos no âmbito dos territórios dos povos e comunidades tradicionais. Subsiste em qualquer hipótese o dever jurídico de produtores e distribuidores de garantir a higidez sanitária dos alimentos, podendo a Administração Pública, se for o caso, e a qualquer momento, exercer seu regular poder de polícia. Não se trata, portanto, de uma cláusula de imunidade à vigilância sanitária, mas de um espaço de exercício de liberdades civis.

A Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, fomenta o desenvolvimento sustentável para a aquisição de alimentação escolar produzidos em âmbito local, "com incentivos para a aquisição de gêneros alimentícios diversificados, produzidos em âmbito local e preferencialmente pela agricultura familiar e pelos empreendedores familiares rurais, priorizando as comunidades tradicionais indígenas e de remanescentes de quilombos" (art. 2º, V).

O estabelecimento de um cardápio escolar baseado nos gêneros alimentícios da cultura alimentar dessas populações, produzidos localmente, atende a um desiderato legal, aproxima o produtor do consumidor e possibilita o acesso a alimentos mais saudáveis e compatíveis com as tradições de cada grupo.

Com as adaptações devidas à realidade e contextos culturais dos povos e comunidades tradicionais, a produção alimentar destas populações, considerando os fatores acima elencados, enquadra-se no modelo do autoconsumo. Corroborando

este entendimento, segue trecho de Nota Técnica nº 6/2019/COPROD/CGPT/DISAT/ICMBio:

Em relação a estrutura familiar dos ribeirinhos, depois do casamento, o casal passa a residir em uma nova residência, estabelecendo espaços próprios de moradia e produção, como os quintais e roças. **Os distintos núcleos familiares constituem uma família extensa que, geralmente concentrados em comunidades ou em colocações estreitamente relacionadas, se estabelecem em torno de uma família central que agrega os demais núcleos. Contribuem para o fortalecimento dos laços, a existência de núcleos de socialização como escolas, igrejas, roças comunitárias ou outros espaços em que a cooperação entre os membros da família se expressam.**

A produção dos ribeirinhos está baseada na força de trabalho familiar, considerando tanto o núcleo familiar como a família extensa, com foco na subsistência e comercialização de excedentes. (Nugent, 1993; Fraxe, Pereira e Witkosky, 2007). Os laços de parentesco são importantes na manutenção das unidades domésticas; na realização de atividades produtivas, como caça, pesca, agricultura e extrativismo; no cuidado com as crianças, dentre outras atividades. Além disso, o sistema de trocas não imediatas que se estabelece dentro do complexo familiar ribeirinho e o compartilhamento de espaços de uso comum como lagos e florestas, é de grande importância para a segurança alimentar dos seus membros (Lima, 2006; Harris, 2000).

Considerando a tradicional estrutura das famílias ribeirinhas e que a produção está destinada ao autoconsumo dos seus membros, uma vez que os produtores dos alimentos, os estudantes, merendeiras e, muitas vezes, os professores são parte da mesma família extensa, e adequando-se assim à legislação sanitária vigente que dispensa do registro, inspeção e fiscalização os alimentos destinados ao consumo familiar, é razoável considerarmos a possibilidade de dispensa de inspeção sanitária na preparação, manipulação e armazenamento de produtos de origem animal, vegetal e suas partes, a serem comercializados através de políticas de compras institucionais para consumo familiar, mais especificamente em relação a aquisição de alimentação escolar por programas de governo, sejam federais, estaduais e/ou municipais, como o Programa de Regionalização da Alimentação Escolar - PREME e Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE.

A importância do acesso a uma alimentação culturalmente contextualizada está expressa no Decreto nº 6.040/2007 que estabelece a política nacional de desenvolvimento sustentável dos povos e comunidades tradicionais. O respeito à diversidade cultural e aos modos de vida e tradição é o eixo principiológico, nos termos art 1º do anexo, assim vazado:

I - (...)

III- **a segurança alimentar e nutricional como direito dos povos e comunidades tradicionais** ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras

necessidades essenciais, **tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde, que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis;**

(...)

V - o desenvolvimento sustentável como promoção da melhoria da qualidade de vida dos povos e comunidades tradicionais nas gerações atuais, garantindo as mesmas possibilidades para as gerações futuras e **respeitando os seus modos de vida e as suas tradições;**

(...)

XI - a articulação e integração com o **Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional;**

(...)

XIV - a preservação dos direitos culturais, **o exercício de práticas comunitárias,** a memória cultural e a identidade racial e étnica.

A compra institucional da agricultura familiar para a alimentação escolar é uma política em consolidação, com grande potencial para proporcionar, aos educandos, alimentos mais saudáveis e frescos, garantir uma renda mínima para numerosas famílias, promover o desenvolvimento local sustentável, gerar renda nas áreas rurais e melhorar a qualidade de vida no campo.

A compatibilização das práticas sanitárias com a produção dos povos e comunidades tradicionais permite a participação nos processos licitatórios, configurando uma importante fonte de complementação de renda para esses produtores.

VI – Conclusão

Por todo o exposto, a 6a. Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal firma as seguintes conclusões:

- I. A atividade sanitária de poder público (inspeção e fiscalização) tem por objetivo primordial a preservação da saúde humana e do meio ambiente, nos termos do art. 24, XII da Constituição da República;
- II. A alimentação dos povos e comunidades tradicionais deve ser valorizada e respeitada pelas instituições sanitárias brasileiras por um imperativo constitucional (arts. 215 e 216 da C.R.);

- III. Esta atividade deve ser exercida de forma a compatibilizar os padrões sanitários com a agroindústria rural de pequeno porte, conceito no qual se insere a produção rural destinada ao autoconsumo, inclusive a dos povos e comunidades tradicionais;
- IV. A Instrução Normativa MAPA nº 16, de 23 de junho de 2015, estabeleceu que as normas sanitárias servirão de referência mesmo em relação aos produtos dispensados de registro, inspeção e fiscalização;
- V. Os padrões sanitários estatais servirão, em qualquer caso, de referência para a preparação, manipulação e armazenamento de alimentos, respeitadas as peculiaridades tradicionais. Obedecerão, assim, aos processos próprios de produção, conforme sua cultura e costumes;
- VI. Os alimentos produzidos pelas populações tradicionais, à semelhança daqueles destinados ao consumo familiar, são dispensados de registro, inspeção e fiscalização, com base na legislação vigente;
- VII. A compatibilização das práticas sanitárias com a produção dos povos e comunidades tradicionais permite sua participação em processos de licitação;
- VIII. Não há contradição entre o poder de polícia administrativa e a livre circulação dos alimentos produzidos e consumidos no âmbito dos territórios dos povos e comunidades tradicionais. Trata-se do exercício de liberdades civis e não de uma cláusula de imunidade à fiscalização sanitária;
- IX. Subsiste em qualquer hipótese o dever jurídico de produtores e distribuidores, povos e comunidades tradicionais, de garantir a higidez sanitária dos alimentos.

Brasília, 1º de junho de 2020.

ANTONIO CARLOS ALPINO BIGONHA
Subprocurador-Geral da República
Coordenador da 6ª Câmara/MPF

MARIO LUIZ BONSAGLIA
Subprocurador-Geral da República
Membro da 6ª Câmara/MPF

ELIANA PERES TORELLY DE CARVALHO

Subprocuradora-Geral da República

Membro da 6a Câmara/MPF

FELICIO PONTES JR

Procurador Regional da República

Membro da 6a Câmara/MPF

MARCELO VEIGA BECKHAUSEN

Procurador Regional da República

Membro da 6a Câmara/MPF



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Assinatura/Certificação do documento **PGR-00206010/2020 NOTA TÉCNICA nº 3-2020**

.....
Signatário(a): **ANTONIO CARLOS ALPINO BIGONHA**

Data e Hora: **01/06/2020 17:40:17**

Assinado com login e senha

.....
Signatário(a): **FELICIO DE ARAUJO PONTES JUNIOR**

Data e Hora: **02/06/2020 11:28:45**

Assinado com login e senha

.....
Signatário(a): **MARCELO VEIGA BECKHAUSEN**

Data e Hora: **01/06/2020 18:29:42**

Assinado com login e senha

.....
Signatário(a): **MARIO LUIZ BONSAGLIA**

Data e Hora: **01/06/2020 19:55:51**

Assinado com certificado digital

.....
Signatário(a): **ELIANA PERES TORELLY DE CARVALHO**

Data e Hora: **01/06/2020 20:23:47**

Assinado com login e senha

.....
Acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave C228613B.23657D6F.9619903E.3BF62985