



**PRODUTO 1**

**DIAGNÓSTICO SITUACIONAL DO SISTEMA DE  
DEFESA AGROPECUÁRIA**

*Relatório contendo Diagnóstico Situacional do  
Sistema de Defesa Agropecuária (Produto 1).*

**BELO HORIZONTE**

**AGOSTO DE 2017**

Av.: Afonso Pena, 2770 I sala 1005 I Savassi  
Belo Horizonte I MG I CEP: 30130-012

**NEOPUBLICA SOLUÇÕES INOVADORAS EM GESTÃO**  
**MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO**  
**SECRETARIA DE DEFESA AGROPECUÁRIA**  
**INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERAÇÃO PARA A**  
**AGRICULTURA**

**PRODUTO 1**  
**DIAGNÓSTICO SITUACIONAL DO SISTEMA DE**  
**DEFESA AGROPECUÁRIA**

*Projeto de Cooperação Técnica BRA/IICA/13/004 -  
SISTEMA DE DEFESA AGROPECUÁRIA – MAPA*

*Solicitação de Cotação nº 094-2017*

**BELO HORIZONTE**

**AGOSTO DE 2017**

Direitos autorais de propriedade da

NEOPUBLICA SOLUÇÕES INOVADORAS EM GESTÃO LTDA – ME

Reprodução terminantemente proibida por qualquer meio de reprografia, xerox ou outros, sob pena da Lei n. 5.988 de 14 de dezembro de 1973.

NEOPUBLICA SOLUÇÕES INOVADORAS EM GESTÃO

Luiz Arnaldo Pereira da Cunha Junior – Sócio-Administrador

Dulcilene Claudia Xavier – Sócia-Consultora

Fabio Cidreira Cammarota – Sócio-Consultor

Glauco da Costa Knopp – Sócio-Consultor

INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERAÇÃO PARA A AGRICULTURA

Jorge Hernán Chiriboga Pareja - Representante do IICA no Brasil

PROJETO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA BRA/IICA/13/004 – SISTEMA DE DEFESA AGROPECUÁRIA – MAPA (PCT BRA/IICA/13/004)

©NEOPUBLICA SOLUÇÕES INOVADORAS EM GESTÃO LTDA – ME

Produto 1 – Diagnóstico Situacional do Sistema de Defesa Agropecuária / NeoPublica Soluções Inovadoras em Gestão LTDA – ME – Belo Horizonte: Neopublica, 2017.

336 p.

1. Defesa Agropecuária 2. Diagnóstico 3. Modelo jurídico-institucional

*Este Produto foi realizado no âmbito do Projeto de Cooperação Técnica BRA/IICA/13/004 – SISTEMA DE DEFESA AGROPECUÁRIA – MAPA, em contrato celebrado entre a NeoPublica Soluções Inovadoras em Gestão LTDA – ME e o Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura – IICA*

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO</b> .....	5
<b>2. OBJETIVOS</b> .....	9
<b>3. ATIVIDADES REALIZADAS</b> .....	11
3.1. ENTIDADES E UNIDADES ENTREVISTADAS .....	11
3.2. REUNIÕES REALIZADAS .....	13
<b>4. RESULTADO DAS ENTREVISTAS</b> .....	15
4.1 METODOLOGIA.....	15
4.2. SÍNTESE DOS RESULTADOS .....	16
4.3. LEGISLAÇÃO MENCIONADA NAS ENTREVISTAS .....	63
<b>5. ANÁLISE DA LEGISLAÇÃO E DE DOCUMENTOS</b> .....	67
5.1 POLÍTICAS PÚBLICAS E PODER DE POLÍCIA ADMINISTRATIVA.....	70
5.2 O CONTEXTO DOS CONTROLES.....	145
5.3 CONTEXTO EXTERNO .....	211
5.4 CONTEXTO DA GESTÃO.....	255
<b>6. INSUMOS PARA REFLEXÃO SOBRE O EXERCÍCIO DO PODER DE POLÍCIA ADMINISTRATIVO</b> .....	300
6.1 DELIMITAÇÃO JURÍDICO-CONCEITUAL DE PODER DE POLÍCIA ADMINISTRATIVO.....	303
6.2 CONTROVÉRSIAS EM RELAÇÃO AO EXERCÍCIO DE PODER DE POLÍCIA ADMINISTRATIVO.....	306
6.3 FÉ PÚBLICA E CONFLITO DE INTERESSES .....	312
6.4 TAXA.....	315
6.5 CONSIDERAÇÕES FINAIS SOBRE PODER DE POLÍCIA ADMINISTRATIVO.....	316
<b>7. PRÓXIMOS PASSOS</b> .....	318
<b>8. CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	319
<b>9. REFERÊNCIAS</b> .....	323
<b>APÊNDICE I: ROTEIRO BÁSICO DE ENTREVISTAS</b> .....	331

## 1. INTRODUÇÃO

A Secretaria de Defesa Agropecuária – SDA, conforme determinado pela Portaria nº 99, de 12 de maio de 2016<sup>1</sup>, possui as seguintes competências:

- I - contribuir para a formulação da política agrícola quanto à defesa agropecuária;
- II - planejar, normatizar, coordenar e supervisionar as atividades de defesa agropecuária, (...)
- III - coordenar a execução das atividades de defesa agropecuária relativas à importação e à exportação de animais terrestres e aquáticos vivos, de seus produtos e subprodutos, de vegetais, de parte de vegetais, de seus produtos e subprodutos e de insumos agrícolas, pecuários e aquícolas em locais de fronteira, portos marítimos e fluviais, aeroportos internacionais e estações aduaneiras especiais;
- IV - elaborar propostas e participar de negociações de acordos, tratados ou convênios internacionais concernentes aos temas de defesa agropecuária, em articulação com os demais órgãos do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento;
- V - promover, no âmbito de sua competência:
  - a) a elaboração, a execução, o acompanhamento e a avaliação de planos, programas e ações;
  - b) a articulação intrasetorial e intersetorial necessária à execução de atividades de defesa agropecuária;
  - c) a organização e execução das atividades de análise de risco em sanidade agropecuária; e
  - d) a celebração de convênios, de contratos, de termos de parceria e de cooperação, de acordos, de ajustes e de outros instrumentos congêneres, que compreendam:
    - 1. o monitoramento e a fiscalização da execução dos planos de trabalho;
    - 2. a análise e aprovação de prestações de contas dos planos de trabalho; e
    - 3. a supervisão e auditoria dos planos de trabalho;
- VI - implementar as ações decorrentes de decisões de organismos e atos internacionais, de tratados, de acordos e de convênios com governos estrangeiros, relativos aos assuntos de sua competência, que tiveram a adesão do País;
- VII - propor a programação e acompanhar a implementação de ações de capacitação e de qualificação de servidores e de empregados;
- VIII - coordenar, acompanhar e avaliar as atividades do Comitê Permanente de Análise e Revisão de Atos Normativos da Secretaria de Defesa Agropecuária; e

---

<sup>1</sup> Portaria nº 99, de 12 de maio de 2016. Regimento Interno da Secretaria de Defesa Agropecuária. Disponível em: <http://www.agricultura.gov.br/acesso-a-informacao/institucional/documentos/ri-da-sda-port-mapa-99-12-05-2016.pdf>. Acesso em: 26 de agosto de 2017.

IX - programar, coordenar, acompanhar e executar atividades destinadas ao agronegócio internacional, em articulação com a Secretaria de Relações Internacionais do Agronegócio.

Para o cumprimento de suas principais competências a Secretaria de Defesa Agropecuária - SDA, por meio de seus Departamentos, se relaciona com estados e municípios em função das características específicas de cada Programa, com maior ou menor descentralização das atividades.

O processo de gestão e de interlocução entre SDA, suas unidades e os demais atores estaduais e municipais da Defesa Agropecuária influenciam diretamente a execução das atividades e dos programas nos estados. A falta de uniformidade e de sistematização dos processos de gestão leva a diferentes níveis de efetividade das políticas públicas da SDA nos Estados.

Este modelo de organização matricial do Sistema de Defesa Agropecuária, tem demonstrado fragilidades, além de ineficiências quase sempre causadas pelo modelo adotado. A organização atual do Sistema Federal reflete a organização política do país, e está baseada em um MAPA executor de todas as atividades, quando a realidade é que, em alguns temas, as responsabilidades são delegadas e em outros a atuação é direta do governo federal e não obedece a fronteiras estaduais, e sim à demanda e organização do setor privado e à dinâmica da produção agropecuária e agroindustrial do País.

Claramente as pragas vegetais e as enfermidades animais não respeitam fronteiras definidas nas Unidades da Federação, demandando um alto grau de comunicação e de desenvolvimento e de implementação das ações sistêmicas.

Isso é importante, já que o Sistema de Defesa Agropecuária no Brasil responde pelo ambiente sanitário e fitossanitário no qual mercadorias de origem vegetal ou animal são produzidas. Os riscos sanitário, zoossanitário e fitossanitário impactam em grande medida o valor do patrimônio agrícola e pecuário nacionais. Os programas e controles no âmbito da defesa agropecuária

objetivam a redução de riscos para o consumidor e para a saúde dos rebanhos e a sanidade vegetal, tanto em território nacional, quanto nos países que importam produtos agropecuários de origem brasileira.

Entretanto, dada à alta especificidade de cada atividade, requer-se para sua execução em conformidade com os princípios doutrinários, que a atividade seja instituída por meio de uma estrutura organizacional que controle todas as etapas do processo sobre o qual tem responsabilidade, e exercida por servidores devidamente capacitados e continuamente treinados, visando seu constante desenvolvimento frente aos avanços tecnológicos.

Nesse sentido, se faz necessária a adequação da estrutura jurídica, organizacional e dos meios existentes da Secretaria de Defesa Agropecuária para a aplicação das políticas públicas, tendo em vista uma nova lógica de governança, buscando a diminuição dos custos operacionais, melhor distribuição da mão de obra, resultando no aumento da efetividade dos programas e na melhoria da situação sanitária e fitossanitária do País. Tal transformação é de fundamental importância para o fortalecimento do Sistema Brasileiro de Defesa Agropecuária, contribuindo sobremaneira para o crescimento do agronegócio brasileiro, garantindo a competitividade dos nossos produtos agropecuários e a segurança dos alimentos produzidos.

É nessa perspectiva que se desenvolve o presente projeto, objeto da Cooperação Técnica BRA/IICA/13/004 – SISTEMA DE DEFESA AGROPECUÁRIA – MAPA, cujo escopo abrange desde a realização do diagnóstico situacional do sistema de defesa agropecuária, passando pelo *benchmarking* de modelos jurídicos-institucionais para esse sistema, culminando na proposição de um dentre os modelos possíveis a serem adotados pela Secretaria de Defesa Agropecuária, do MAPA.

O presente relatório corresponde ao “**Produto 1. Diagnóstico Situacional do Sistema de Defesa Agropecuária**”, trazendo em seu bojo, além das análises que caracterizam o seu principal objetivo, as atividades realizadas

31 3378 1399  
contato@neopublica.com.br  
www.neopublica.com.br



no período de sua execução e os próximos passos a serem dados para a consecução do projeto, além das considerações finais deste produto. Adicionalmente, trará em seu Apêndice I, o instrumento de pesquisa de campo adotado pelos consultores para esse produto.

## 2. OBJETIVOS

De acordo com o Termo de Referência, o projeto tem como objetivo principal:

“Elaborar proposta de novo modelo conceitual para o Sistema de Defesa Agropecuária e de modelo jurídico e organizacional para a Defesa Agropecuária no Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento”.

Como objetivos específicos e atividades, destacam-se:

“a) Realizar análise crítica do atual modelo do Sistema de Defesa Agropecuária, contemplando aspectos institucionais e jurídicos;

b) Propor novo modelo organizacional para o Sistema de Defesa Agropecuária; e

c) Propor novo modelo organizacional para a Defesa Agropecuária no Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, incluindo estrutura de apoio, considerando as peculiaridades de cada área da Secretaria, observando as atividades de execução direta do MAPA”.

Os objetivos deste projeto, supra elencados, se materializam em três produtos, quais sejam:

### **Produto 1. Diagnóstico Situacional do Sistema de Defesa Agropecuária**

Compreende análise de legislação, planejamento, macroestrutura organizacional e aspectos gerais da gestão, incluindo gestão de pessoas.

## **Produto 2. Proposta de Modelo Conceitual para o Sistema de Defesa Agropecuária**

Compreende a comparação entre modelos jurídicos-institucionais para o Sistema de Defesa Agropecuária, destacando diferenças, vantagens, desvantagens, riscos e possibilidades de verticalização. Considerar-se-á, ainda, modelos que incluam maior participação do setor privado.

## **Produto 3. Proposta de Novo Modelo Jurídico para a Defesa Agropecuária no Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento**

Compreende a proposição de novo modelo jurídico para a Defesa Agropecuária no Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, apresentando minuta de legislação (Projeto de Lei, Medida Provisória ou outro instrumento adequado), que permita implementar o modelo institucional escolhido, com a respectiva minuta de exposição de motivos.

A seguir, serão apresentadas as principais atividades realizadas no período, atinentes ao **Produto 1**.

### 3. ATIVIDADES REALIZADAS

No período compreendido entre **27 de julho de 2017 e 26 de agosto de 2017** foram realizadas diversas atividades para a consecução do “**Produto 1. Diagnóstico Situacional do Sistema de Defesa Agropecuária**”. Entre elas, destacam-se:

- as entrevistas realizadas com atores / unidades integrantes da SDA, de outras Secretarias do MAPA, do mercado, sindicatos de classe, atores políticos entre outros *stakeholders* do sistema de defesa agropecuária;
- o levantamento e análise de um cabedal de documentos e dados oficiais, estudos e legislações selecionados pela SDA; e
- uma série de reuniões com diversos atores da SDA.

Estas atividades são apresentadas a seguir.

#### 3.1. ENTIDADES E UNIDADES ENTREVISTADAS

As entidades e unidades organizacionais entrevistados, assim como os entrevistadores envolvidos, estão listados na Tabela 1, a seguir.

**Tabela 1 – Entrevistas Realizadas**

ÓRGÃO / UNIDADE / ENTIDADE		ENTREVISTADOR
1.	Coordenação Geral de Inteligência e Estratégia - CGIE/SDA/MAPA	Dulcilene Xavier Glauco Knopp
2.	Departamento de Sanidade Vegetal – DSV/SDA/MAPA	
3.	Departamento de Fiscalização de Insumos Agrícolas – DFIA/SDA/MAPA	
4.	Departamento de Saúde Animal – DSA/SDA/MAPA	
5.	Departamento de Inspeção de Produtos de Origem Vegetal – DIPOV/SDA/MAPA	
6.	Gabinete – GAB/SDA/MAPA	
7.	Sistema de Vigilância Agropecuária Internacional – Vigiaagro/SDA/MAPA	

ÓRGÃO / UNIDADE / ENTIDADE		ENTREVISTADOR
8.	Departamento de Fiscalização de Insumos Pecuários – DFIP/SDA/MAPA	
9.	Coordenação-Geral de Laboratórios Agropecuários – CGAL/SDA/MAPA	
10.	Coordenação-Geral de Articulação Institucional – CGAI/SDA/MAPA	
11.	Coordenação-Geral de Gestão de Operações – CGOP/SDA/MAPA	
12.	Associação Nacional dos Técnicos de Fiscalização Federal Agropecuária - ANTEFFA	Dulcilene Xavier Luiz Arnaldo P. C. Junior
13.	Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil - CNA	
14.	Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais Federais Agropecuários - ANFFA	
15.	Frente Parlamentar Agropecuária / Instituto Pensar Agropecuária - IPA	
16.	Associação Nacional dos Servidores da Agricultura - ANSA	
17.	Departamento de Inspeção de Produtos de Origem Animal – DIPOA/SDA/MAPA	
18.	Laboratório Nacional Agropecuário Pedro Leopoldo-MG – LANAGRO/CGAL/SDA/MAPA	
19.	Superintendente Federal de Agricultura, Pecuária e Abastecimento do Paraná - SFA/PR / SDA/MAPA	Glauco Knopp Luiz Arnaldo P. C. Junior
20.	Secretaria de Relações Internacionais do Agronegócio – SRI/MAPA	
21.	Departamento de Negociações Sanitárias e Fitossanitárias - DNSF/SRI/MAPA	
22.	Coordenação de Agroecologia – COAGRE/MAPA	
23.	Agência de Defesa Agropecuária do Paraná – ADAPAR / Fórum Nacional dos Executores de Sanidade Agropecuária – FONESA	Dulcilene Xavier Luiz Arnaldo P. C. Junior
24.	Superintendência Federal de Agricultura, Pecuária e Abastecimento de Minas Gerais - SFA/MG / SDA/MAPA  1. SFA MG 2. DDA 3. SIPOA 4. SIPOV 5. SSA 6. SSV 7. SEFIP 8. SEFIA 9. VIGIAGRO 10. SIF	Dulcilene Xavier Glauco Knopp Luiz Arnaldo P. C. Junior
25.	Frente Parlamentar Agropecuária / Instituto Pensar Agropecuária – IPA – Representantes das Entidades/Associações da Pecuária	Dulcilene Xavier Luiz Arnaldo P. C. Junior
26.	Frente Parlamentar Agropecuária / Instituto Pensar Agropecuária – IPA – Representantes das Entidades/Associações da Agricultura	Dulcilene Xavier Luiz Arnaldo P. C. Junior

ÓRGÃO / UNIDADE / ENTIDADE		ENTREVISTADOR
27.	Serviço de Inspeção Federal – SIF 862 – Goiânia/GO	Luiz Arnaldo P. C. Junior

Fonte: Elaboração Própria

Pelo que se pode constatar, foram realizadas **27 entrevistas** presenciais (*in loco*), sendo alguns atores em mais de uma oportunidade, mediante roteiro semiestruturado, com atores institucionais diversos e representativos do Sistema de Defesa Agropecuária, número bastante expressivo e que possibilitou, a esta Consultoria, uma visão bastante ampla e consolidada da atual realidade da SDA e do Sistema de Defesa Agropecuária no tocante à temática objeto deste projeto, sob a ótica daqueles que vivenciam o dia a dia da instituição e deste mercado.

Importante destacar que, na proposta de prestação de serviços apresentados por esta consultoria, foi estabelecido que seriam realizadas “**14 entrevistas com roteiros semiestruturados com dirigentes da SDA/MAPA e SRI/MAPA**”.

O que se depreende, portanto, é que nessa atividade, a Consultoria realizou quase **o dobro** das entrevistas inicialmente acordadas com a Contratante, contemplando, além dos atores previstos no escopo (dirigentes da SDA/MAPA e SRI/MAPA), diversos outros, internos e externos a estas duas Secretarias.

Os resultados das entrevistas serão apresentados na seção 4 deste Relatório.

### 3.2. REUNIÕES REALIZADAS

Além das entrevistas supramencionadas, a consultoria participou de diversas reuniões, com fins de acompanhamento de projeto, esclarecimentos,

alinhamento e mera oitiva, no âmbito do MAPA, com os seguintes atores, no período de 27/07/2017 a 26/08/2017:

- Coordenação-Geral de Operações – CGOP/SDA/MAPA;
- Gabinete – GAB/SDA/MAPA;
- Grupo de Trabalho de Auditoria da SDA/MAPA;
- Secretário de Defesa Agropecuária - SDA/MAPA;
- Secretário Executivo e Secretário Executivo Adjunto – SE/MAPA;
- Secretaria Executiva Adjunto e Coordenação Geral de Administração de Pessoal - SE/MAPA.

## 4. RESULTADO DAS ENTREVISTAS

Esta seção tem por objetivo apresentar uma síntese analítica dos achados coletados no campo, decorrentes das entrevistas realizadas com os diversos atores já mencionados. Antes, porém, é apresentada de forma sintética os procedimentos metodológicos adotados para sua execução, na subseção 4.1, como segue.

### 4.1 METODOLOGIA

Foram realizadas entrevistas individuais, com a adoção de um roteiro semiestruturado, contendo 23 perguntas (divididas em diversas subperguntas) que possibilitaram o diagnóstico situacional da SDA e do Sistema de Defesa Agropecuária. Em alguns casos este questionário foi adaptado a realidade do entrevistado, alterando o quantitativo de perguntas.

A amostra de unidades da SDA, SRI, e outras organizações externas ao MAPA foi selecionada pela Contratante, em comum acordo com a Contratada.

Cada entrevista teve duração de aproximadamente 2 horas e 30 minutos, sendo que algumas delas tiveram duração bastante superior, a exemplo daquelas realizadas com a ADAPAR / FONESA (4 horas), LANAGRO Pedro Leopoldo/MG (7 horas); SFA/MG (1 dia e meio), só para citar algumas.

As entrevistas, quando houve consentimento do entrevistado, foram gravadas e serão destruídas após sua análise.

Para a realização da análise das entrevistas foram criadas categorias temáticas *a priori*, que, inclusive, contribuíram para estruturar o roteiro. A partir das entrevistas, outras categorias temáticas (temas e subtemas) poderão ser criadas *a posteriori*, que emergirão dos depoimentos coletados, para fins analíticos.

Isso possibilita a identificação e análise das percepções gerais dos entrevistados sobre a gestão, organização interna e governança da SDA, incluindo gestão de pessoas.

Deste modo, cabe destacar, procede-se à despersonalização dos relatos de entrevista, como forma de preservar o anonimato do depoente. Ademais, os relatos de entrevistas não serão segmentados por área / unidade / ator institucional entrevistado, mas agrupados, de modo que se obtenha uma percepção macro dos problemas, dificuldades e necessidades da SDA, pela ótica do conjunto de entrevistados.

As informações documentais, quando necessárias, serão cruzadas com os dados das entrevistas, como forma de reforçar, complementar ou rechaçar uma ideia-força destacada.

A partir da análise das entrevistas serão destacados os pontos focais (dificuldades, necessidades e problemas identificados para a execução das atividades), aqueles que merecerão atenção da cúpula estratégica da SDA, com vistas ao aperfeiçoamento da gestão, organização interna e da governança da Secretaria.

A seguir, é apresentada uma síntese dos resultados das entrevistas.

#### 4.2. SÍNTESE DOS RESULTADOS

Neste segmento será apresentada uma síntese dos resultados, que se caracterizam como sendo as principais percepções ou interpretações, do conjunto de entrevistados neste trabalho, acerca das temáticas atinentes à gestão, organização e governança do Sistema de Defesa Agropecuária, objeto deste Produto 1.

Após a realização das entrevistas e sua leitura/interpretação, os consultores realizaram o agrupamento dos achados em macrotemas, temas e

subtemas atinentes à temática-alvo do projeto, de modo a possibilitar o diagnóstico situacional e a subsidiar a futura proposta de modelagem jurídico-institucional para o Sistema de Defesa Agropecuário / SDA. Desse modo, a seguir são apresentados os resultados das entrevistas, organizados por temas e subtemas.

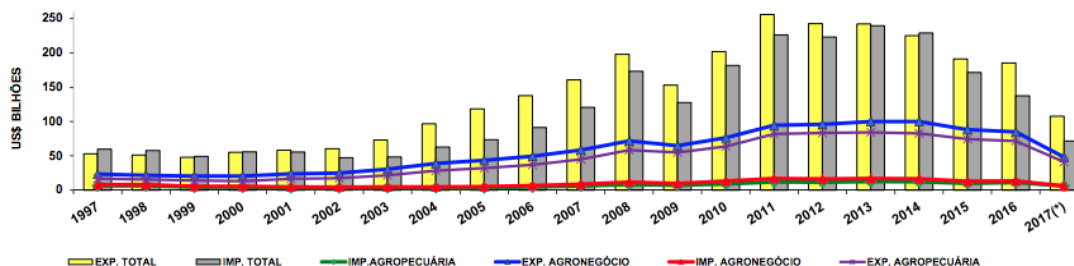
### **MACROTEMA 1: Atividades e o Mercado Regulado da SDA**

A SDA para o cumprimento de suas competências, que se poderia inferir, de maneira sintética, como assegurar a sanidade das populações vegetais; a saúde dos rebanhos animais; a idoneidade dos insumos utilizados na agropecuária, a identidade e a segurança técnico-higiênico-sanitária dos produtos agropecuários destinados aos consumidores conta com uma organização interna a partir de uma estrutura de unidades centralizadas e descentralizadas.

No caso da descentralização, que ocorre em 27 superintendências federais, sua modelagem muito se justifica pela necessidade de atendimento a um mercado agropecuário muito extenso e diversificado, inato de um país com elevada extensão territorial e de alto potencial produtivo.

Esta realidade se demonstra por alguns números que compõem este mercado, como:

### Gráfico 1 – Dados do Mercado Agropecuário: 1997-2017<sup>2</sup>



Fonte: AgroStat Brasil, a partir de dados da SECEX/MDIC, elaborado por SPA/MAPA

No gráfico anterior, demonstra-se o crescimento das importações, com pouca alteração no volume das importações, e neste tópico a importância da SDA, que com sua atuação garante o cumprimento dos acordos internacionais de comércio, cumprindo as exigências do mercado externo no controle da qualidade dos produtos.

Além disso, como se vê a seguir o volume bruto de produção, traz para a economia nacional cifras vultuosas, que representam um impacto significativo na atuação da SDA no mercado.

<sup>2</sup> Extraído de <http://www.agricultura.gov.br/assuntos/politica-agricola/todas-publicacoes-de-politica-agricola/estatisticas-e-dados-basicos-de-economia-agricola/PASTADEJUNHO.pdf>

**Tabela 2 - Valor Bruto de Produção (valores em bilhões de reais): 1989-1999<sup>3</sup>**

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Algodão herbáceo	5,51	4,57	5,15	4,49	2,72	3,51	3,30	2,27	2,12	2,57	3,32
Amendoim	0,42	0,34	0,38	0,31	0,38	0,35	0,31	0,30	0,32	0,34	0,42
Arroz	12,71	10,34	15,15	12,79	12,89	12,27	10,75	8,73	8,69	9,66	13,05
Banana	8,39	9,23	7,95	6,40	6,39	9,34	12,41	8,50	7,39	7,45	7,91
Batata - inglesa	4,17	5,21	3,83	4,09	3,10	6,10	4,62	3,18	3,84	4,93	3,43
Cacau	2,56	2,02	2,18	2,01	2,13	1,90	1,61	1,34	1,81	1,95	1,43
Café	-	-	-	-	-	-	-	-	19,70	20,11	19,50
Cana-de-açúcar	18,83	20,15	20,18	21,61	18,29	21,63	20,59	23,47	25,04	25,43	19,66
Cebola	1,74	2,98	1,45	2,55	1,32	1,87	2,22	0,98	1,93	1,59	1,59
Feijão	10,91	9,08	9,87	9,49	9,91	13,50	7,96	7,29	7,57	9,95	8,34
Fumo	3,72	3,87	3,54	7,17	7,23	4,94	4,06	4,72	5,31	4,47	5,23
Laranja	13,74	14,13	12,98	12,33	10,52	12,57	13,74	9,44	11,67	12,74	12,58
Mamona	0,26	0,18	0,13	0,11	0,06	0,07	0,04	0,05	0,11	0,02	0,04
Mandioca	8,06	6,99	7,68	7,98	7,00	5,97	9,08	6,64	6,92	6,30	6,64
Milho	22,83	20,45	22,36	26,69	27,32	23,59	22,12	20,87	18,63	18,47	21,44
Pimenta-do-reino	0,73	0,47	0,37	0,15	0,21	0,28	0,29	0,24	0,33	0,43	0,63
Soja	33,54	21,42	19,66	26,84	30,97	27,52	22,51	26,20	32,03	30,67	31,91
Tomate	4,61	5,69	4,60	3,57	3,89	6,47	5,64	4,46	3,92	4,95	4,99
Trigo	6,08	2,69	2,43	2,92	1,92	1,63	1,18	3,04	1,69	1,52	1,89
Uva	1,29	1,49	0,65	0,14	0,20	0,75	1,28	0,55	0,92	2,95	2,44
Maçã	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<b>TOTAL LAVOURAS</b>	<b>160,08</b>	<b>141,30</b>	<b>140,52</b>	<b>151,65</b>	<b>146,46</b>	<b>154,27</b>	<b>143,73</b>	<b>132,26</b>	<b>159,93</b>	<b>166,50</b>	<b>166,44</b>
Bovinos	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Suínos	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Frango	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Leite	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Ovos	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<b>TOTAL PECUÁRIA</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>
<b>VBP TOTAL</b>	<b>160,08</b>	<b>141,30</b>	<b>140,52</b>	<b>151,65</b>	<b>146,46</b>	<b>154,27</b>	<b>143,73</b>	<b>132,26</b>	<b>159,93</b>	<b>166,50</b>	<b>166,44</b>

Fonte: Produção: Lavouras: IBGE - Levantamento Sistemático da Produção Agrícola - LSPA, junho/2017; Pecuária: IBGE - Pesquisa Trimestral do Abate de Animais; Pesquisa Trimestral do Leite, Produção de Ovos de Galinha. Preços: Cepea/Esalq/USP, CONAB e FGV/FGVDados

<sup>3</sup> Extraído de <http://www.agricultura.gov.br/assuntos/politica-agricola/todas-publicacoes-de-politica-agricola/estatisticas-e-dados-basicos-de-economia-agricola/PASTADEJUNHO.pdf>

**Tabela 3 - Valor Bruto de Produção (valores em bilhões de reais): 2000-2009<sup>4</sup>**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Algodão herbáceo	4,39	5,01	4,17	5,44	9,70	7,00	5,16	7,14	6,70	4,62
Amendoim	0,46	0,33	0,42	0,49	0,56	0,59	0,45	0,57	0,81	0,50
Arroz	9,54	9,33	11,18	13,51	17,20	12,55	9,92	9,96	12,79	13,67
Banana	6,88	6,72	6,57	6,84	6,76	6,88	7,13	7,54	7,60	7,32
Batata - inglesa	3,41	5,01	4,37	4,14	3,38	3,94	3,71	4,00	4,06	5,04
Cacau	1,03	1,33	2,52	2,10	1,72	1,44	1,28	1,36	1,54	1,98
Café	17,91	11,14	15,51	12,87	18,24	19,33	20,35	17,06	19,68	17,05
Cana-de-açúcar	20,94	27,07	26,15	26,61	24,14	25,84	35,48	36,74	33,24	40,67
Cebola	1,62	1,64	1,74	1,56	1,79	1,31	1,24	1,33	2,11	1,91
Feijão	6,48	7,27	9,66	9,99	6,99	7,60	7,80	7,46	13,38	9,08
Fumo	4,39	4,24	4,93	5,33	7,84	7,70	7,86	8,15	8,02	8,08
Laranja	7,99	14,33	17,33	14,49	12,94	12,36	14,74	13,89	14,30	12,53
Mamona	0,17	0,12	0,09	0,12	0,22	0,22	0,10	0,11	0,14	-
Mandioca	6,17	4,86	4,96	6,98	9,19	8,60	8,23	7,67	8,23	8,23
Milho	22,41	21,24	25,73	34,20	25,82	19,52	21,22	31,40	37,82	25,58
Pimenta-do-reino	0,88	0,46	0,53	0,55	0,40	0,42	0,40	0,48	0,46	0,40
Soja	32,25	41,82	57,97	71,55	66,89	47,77	41,76	52,95	69,12	67,06
Tomate	4,53	4,16	5,05	5,99	6,57	6,22	5,40	6,03	6,68	7,93
Trigo	1,29	2,63	3,17	6,26	4,87	3,11	1,60	3,28	4,98	3,44
Uva	0,96	1,99	1,88	2,45	4,52	1,84	1,61	3,58	1,77	5,64
Maçã	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<b>TOTAL LAVOURAS</b>	<b>153,68</b>	<b>170,71</b>	<b>203,92</b>	<b>231,45</b>	<b>229,75</b>	<b>194,25</b>	<b>195,43</b>	<b>220,71</b>	<b>253,43</b>	<b>240,72</b>
Bovinos	32,75	36,21	38,42	38,78	43,63	42,36	43,98	47,79	52,77	52,22
Suínos	5,93	7,12	7,29	7,79	8,76	10,16	8,94	9,56	11,32	11,44
Frango	18,02	18,94	21,62	24,65	26,18	31,30	28,59	38,41	43,24	41,52
Leite	12,94	12,45	12,61	13,88	14,19	15,96	15,24	18,74	21,08	21,49
Ovos	5,06	4,98	5,14	6,21	6,30	6,34	6,02	6,40	6,91	6,89
<b>TOTAL PECUÁRIA</b>	<b>74,70</b>	<b>79,70</b>	<b>85,08</b>	<b>91,32</b>	<b>99,05</b>	<b>106,11</b>	<b>102,77</b>	<b>120,90</b>	<b>135,32</b>	<b>133,56</b>
<b>VBP TOTAL</b>	<b>228,38</b>	<b>250,41</b>	<b>289,00</b>	<b>322,77</b>	<b>328,81</b>	<b>300,36</b>	<b>298,20</b>	<b>341,61</b>	<b>388,74</b>	<b>374,28</b>

Fonte: Produção: Lavouras: IBGE - Levantamento Sistemático da Produção Agrícola - LSPA, junho/2017; Pecuária: IBGE - Pesquisa Trimestral do Abate de Animais; Pesquisa Trimestral do Leite, Produção de Ovos de Galinha. Preços: Cepea/Esalq/USP, CONAB e FGV/FGVDados

<sup>4</sup> Extraído de <http://www.agricultura.gov.br/assuntos/politica-agricola/todas-publicacoes-de-politica-agricola/estatisticas-e-dados-basicos-de-economia-agricola/PASTADEJUNHO.pdf>

**Tabela 4 - Valor Bruto de Produção (valores em bilhões de reais): 2010-2017<sup>5</sup>**

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Algodão herbáceo	4,47	11,68	14,55	10,31	13,30	13,61	12,06	20,79
Amendoim	0,48	0,66	0,74	0,84	1,03	1,09	0,97	1,33
Arroz	10,59	10,40	9,36	11,33	11,65	10,84	9,91	10,86
Banana	8,18	8,92	8,41	9,65	10,11	9,91	14,66	11,81
Batata - inglesa	5,36	4,42	3,49	5,24	6,07	6,00	7,38	3,46
Cacau	2,00	1,71	1,58	1,54	1,23	1,43	1,86	1,53
Café	22,73	26,28	24,09	16,76	20,39	20,31	24,48	21,48
Cana-de-açúcar	45,63	54,88	58,84	58,90	54,95	52,02	50,22	73,74
Cebola	3,15	1,24	1,61	2,12	1,45	3,34	2,99	1,82
Feijão	8,20	8,06	9,48	10,09	9,01	8,60	10,93	9,12
Fumo	6,64	6,58	7,04	8,00	8,16	7,89	5,59	-
Laranja	16,26	18,07	10,73	10,76	13,99	11,83	11,64	13,09
Mamona	-	0,19	0,04	0,02	0,06	0,07	0,04	0,02
Mandioca	8,59	8,16	7,41	7,83	8,45	7,51	6,89	12,18
Milho	24,99	33,34	41,25	43,40	41,01	43,07	40,63	49,05
Pimenta-do-reino	0,42	0,51	0,58	0,58	0,80	1,38	1,32	1,42
Soja	65,69	73,32	85,66	101,36	102,67	112,89	113,36	115,55
Tomate	7,89	8,66	8,12	14,72	16,24	15,05	7,55	8,39
Trigo	3,86	3,32	3,98	5,29	4,54	3,74	4,80	3,45
Uva	4,52	6,15	5,16	4,44	4,67	3,90	3,36	5,06
Maçã	-	3,39	3,62	3,92	4,39	3,82	4,25	3,42
<b>TOTAL LAVOURAS</b>	<b>249,65</b>	<b>289,94</b>	<b>305,71</b>	<b>327,10</b>	<b>334,18</b>	<b>338,30</b>	<b>334,89</b>	<b>367,57</b>
Bovinos	55,05	58,20	59,07	64,01	73,54	76,07	71,20	66,58
Suínos	12,58	12,60	11,83	13,70	14,39	15,38	14,19	15,30
Frango	41,47	44,85	45,69	50,85	49,82	52,60	53,59	47,96
Leite	23,73	24,47	25,57	29,58	31,95	28,84	26,76	28,01
Ovos	6,70	7,90	9,26	10,89	12,23	12,46	13,43	10,57
<b>TOTAL PECUÁRIA</b>	<b>139,54</b>	<b>148,02</b>	<b>151,41</b>	<b>169,04</b>	<b>181,93</b>	<b>185,34</b>	<b>179,17</b>	<b>168,43</b>
<b>VBP TOTAL</b>	<b>389,20</b>	<b>437,96</b>	<b>457,12</b>	<b>496,13</b>	<b>516,11</b>	<b>523,63</b>	<b>514,06</b>	<b>536,00</b>

Fonte: Produção: Lavouras: IBGE - Levantamento Sistemático da Produção Agrícola - LSPA, junho/2017; Pecuária: IBGE - Pesquisa Trimestral do Abate de Animais; Pesquisa Trimestral do Leite, Produção de Ovos de Galinha. Preços: Cepea/Esalq/USP, CONAB e FGV/FGVDados

<sup>5</sup> Extraído de <http://www.agricultura.gov.br/assuntos/politica-agricola/todas-publicacoes-de-politica-agricola/estatisticas-e-dados-basicos-de-economia-agricola/PASTADEJUNHO.pdf>

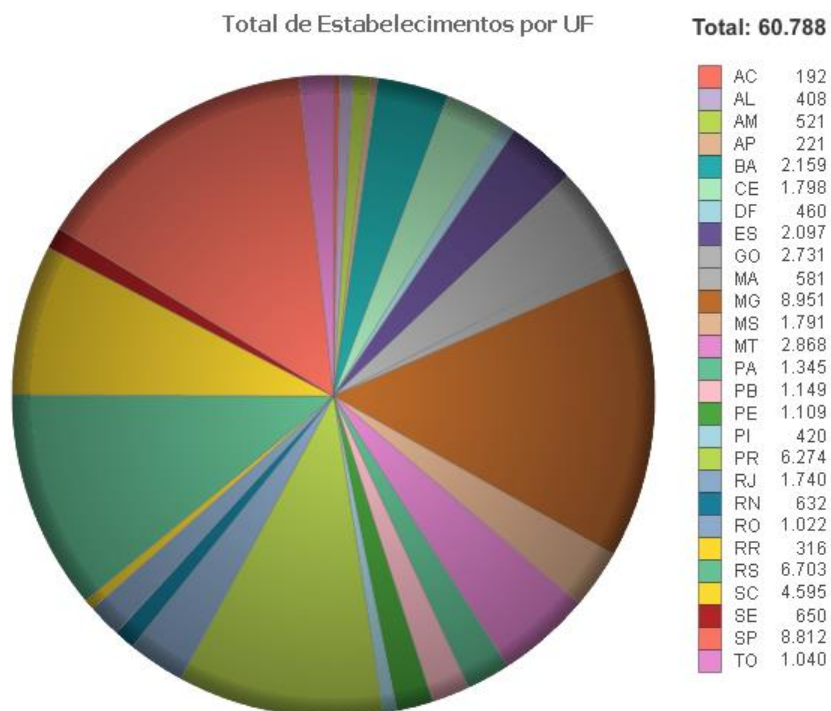
Com base nestes dados históricos, nota-se um mercado que em 28 anos – série histórica do caso da agricultura, o mercado teve um incremento de 129,62% de crescimento, passando de um total de 160,08 bilhões de reais para 367,57 bilhões de reais (até junho de 2017). No caso da pecuária, com dados a partir do ano de 2000, notamos em 17 anos um crescimento de 125,48%, ou seja, de 74,7 bilhões de reais para a cifra de 168,43 bilhões de reais (até junho/2017).

No valor bruto da produção, se tem um incremento de 234,83%, no período de 1989 a junho de 2017, ressaltando que os dados da pecuária somente são inseridos no cálculo a partir do ano de 2000, o que demonstra que se os valores históricos fossem contabilizados pelos dois elementos (agricultura e pecuária) durante todo o período o incremento seria muito superior.

Com base em suas competências nota-se que a SDA tem responsabilidade na normatização/acompanhamento/controle/fiscalização/inspeção e auditoria de toda a cadeia produtiva, desde insumos a comercialização para o mercado interno e externo.

Para auxiliar na demonstração do que isso representa, apenas na fiscalização e inspeção em toda a cadeia produtiva indo do produtor / armazenador / distribuidor / comércio / indústria e todos os demais intermediários e pesquisadores, seguem os números de estabelecimentos por UF:

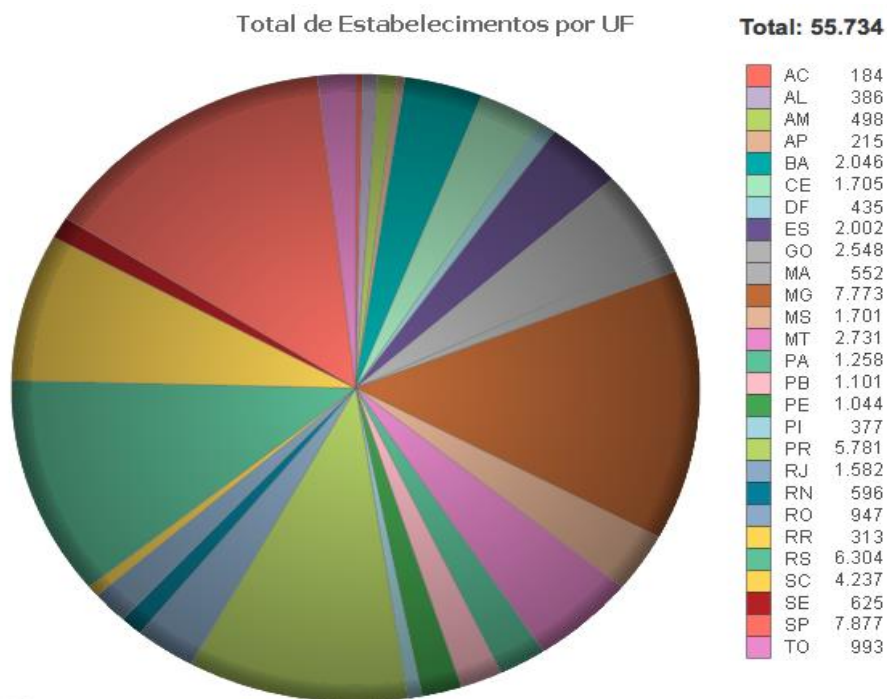
## Gráfico 2 - Número de Estabelecimentos por UF que são Atendidos pela Fiscalização/Inspeção MAPA<sup>6</sup>



Fonte: Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento

<sup>6</sup> Extraído de <http://indicadores.agricultura.gov.br/ciee/index.htm>

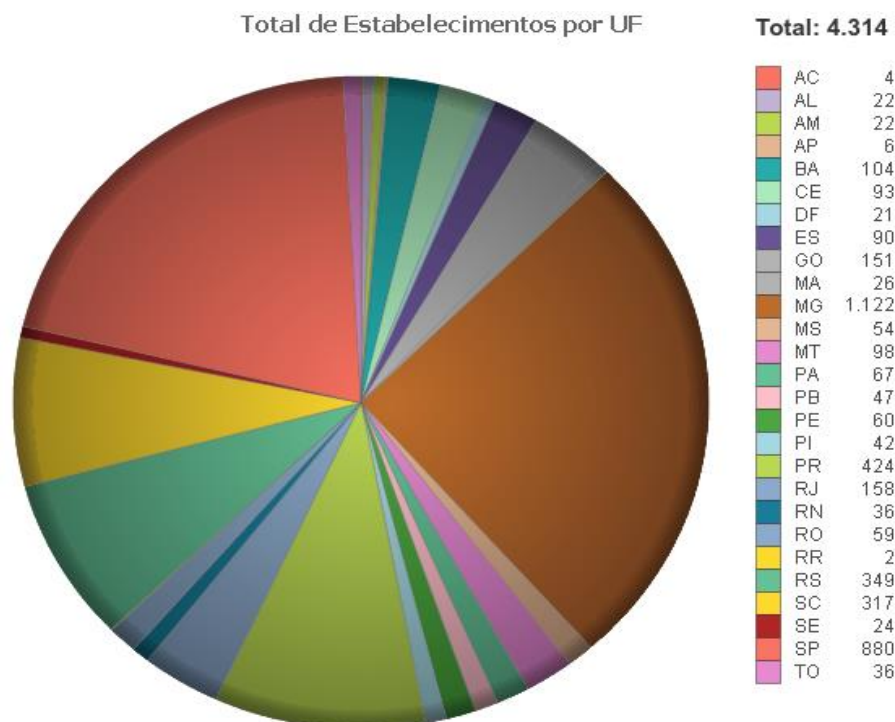
### Gráfico 3 - Estabelecimentos por UF que se Submetem a Fiscalização Periódica<sup>7</sup>



Fonte: Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento

<sup>7</sup> Extraído de <http://indicadores.agricultura.gov.br/ciee/index.htm>

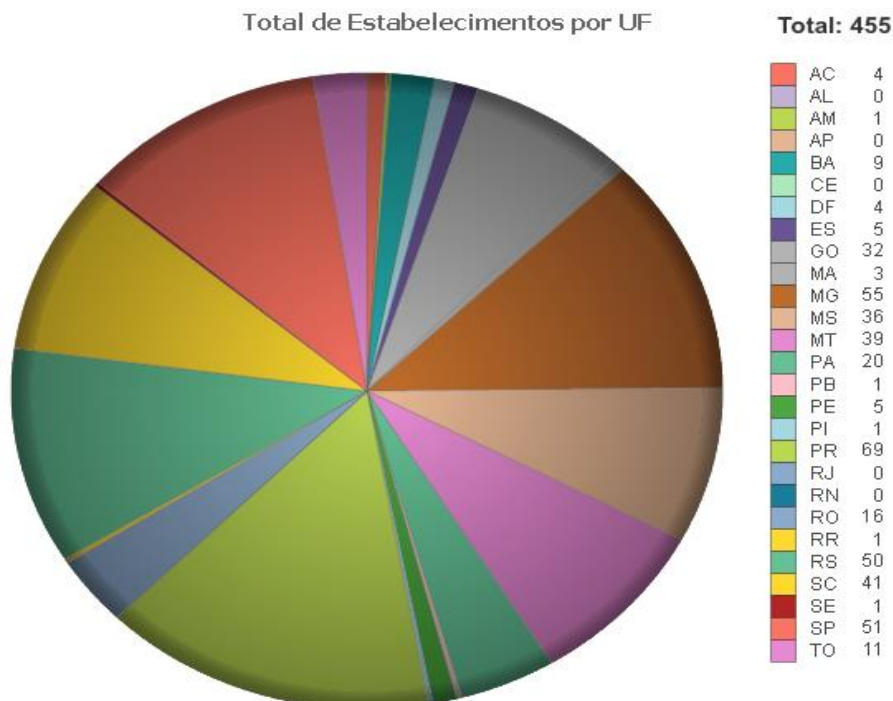
### Gráfico 4 - Estabelecimentos por UF que se Submetem a Inspeção Periódica<sup>8</sup>



Fonte: Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento

<sup>8</sup> Extraído de <http://indicadores.agricultura.gov.br/ciee/index.htm>

### Gráfico 5 - Estabelecimentos por UF que se Submetem a Inspeção Permanente<sup>9</sup>



Fonte: Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.

Além dos valores brutos de produção e do quantitativo de unidades a serem fiscalizadas e inspecionadas, nota-se a importância econômica e a magnitude do universo de controle do qual a SDA é responsável.

Analisando a estrutura da SDA, sua unidade centralizada DFIA – Departamento de Fiscalização de Insumos Agrícolas e, suas unidades descentralizadas nas SFA, tem hoje atuação em 29.887 estabelecimentos no país, atuando de maneira geral em<sup>10</sup>:

- I - elaborar as diretrizes de ação governamental para a fiscalização e a garantia da qualidade de insumos agrícolas;
- II - programar, coordenar, promover, acompanhar e avaliar a execução de atividades de:

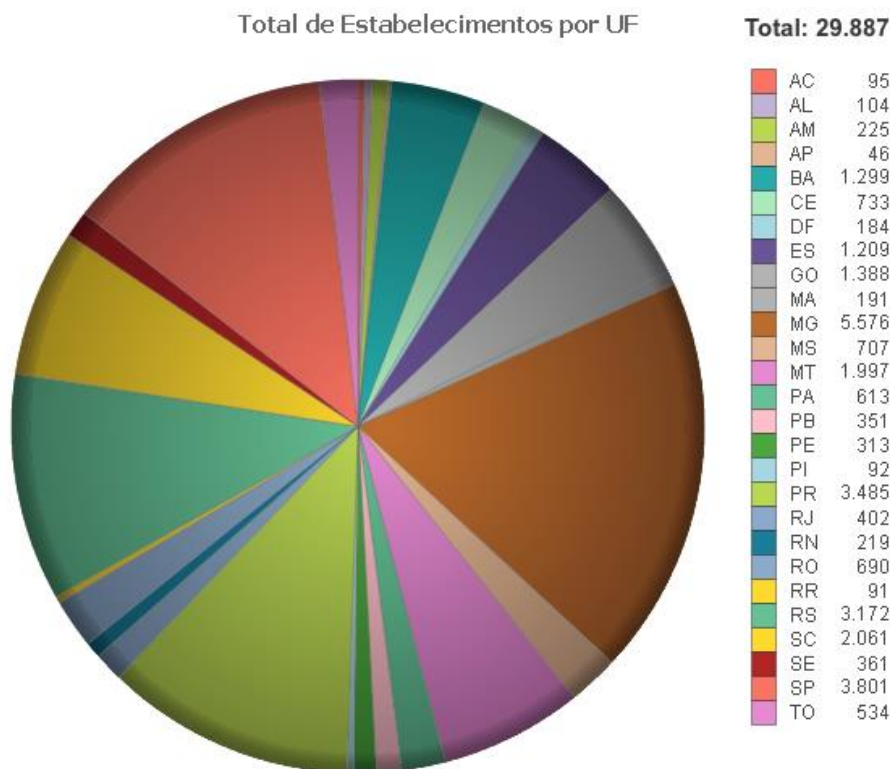
<sup>9</sup> Extraído de <http://indicadores.agricultura.gov.br/ciee/index.htm>

<sup>10</sup> BRASIL. MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO. Portaria nº 99, de 12 de maio de 2016. Regimento Interno da Secretaria de Defesa Agropecuária. Disponível em: <http://www.agricultura.gov.br/acesso-a-informacao/institucional/documentos/ri-da-sda-port-mapa-99-12-05-2016.pdf>. Acesso em: 26 de agosto de 2017.

- a) fiscalização da produção, da importação, de exportação e do trânsito interestadual de agrotóxicos de seus componentes e afins;
  - b) fiscalização da produção, da certificação e da comercialização de sementes e mudas;
  - c) fiscalização da produção, da importação, da exportação e da comercialização de fertilizantes, corretivos, inoculantes, remineralizadores e substratos para plantas; e
  - d) registro de estabelecimentos, produtos e insumos agrícolas;
- III - coordenar, monitorar e avaliar, diretamente ou por meio de unidades descentralizadas do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, e órgãos e entidades estaduais, do Distrito Federal e municipais, vinculadas ao Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária, a realização de auditorias técnico-fiscal e operacional em estabelecimentos agrícolas, locais de fronteira, portos marítimos e fluviais, aeroportos internacionais e estações aduaneiras especiais no que se refere à fiscalização de insumos agrícolas;
- IV - formular propostas e participar de negociações nacionais e internacionais e implementar compromissos institucionais concernentes às atividades de sua competência, em articulação com as demais unidades administrativas da Secretaria de Defesa Agropecuária e com órgãos do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento;
- V - homologar o registro de agrotóxicos e afins; e
- VI - subsidiar e apoiar as ações de controle de resíduos e contaminantes.

Os estabelecimentos estão assim distribuídos nos estados:

**Gráfico 6 - Número de Estabelecimentos por UF - DFIA<sup>11</sup>**



Fonte: Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento

A unidade centralizada DFIP – Departamento de Fiscalização de Insumos Pecuários e, suas unidades descentralizadas nas SFA, tem hoje atuação em 9.373 estabelecimentos no país, atuando de maneira geral em<sup>12</sup>:

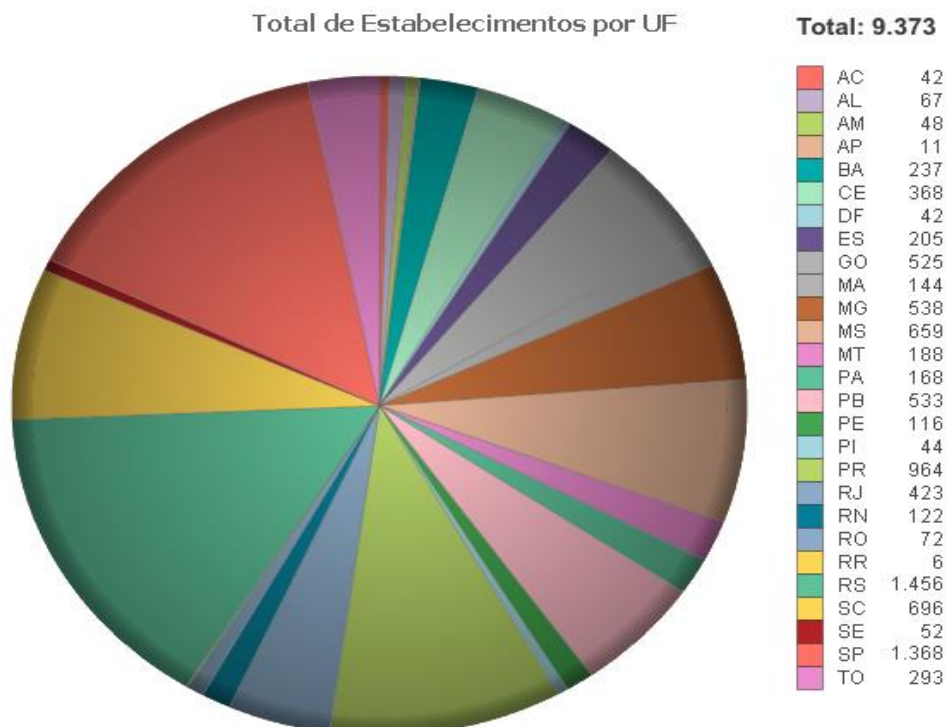
- I - elaborar as diretrizes de ação governamental para a fiscalização e a garantia de qualidade dos insumos pecuários;
- II - programar, coordenar, promover, acompanhar e avaliar a execução das atividades de:
  - a) inspeção e fiscalização de fabricação, comercialização e emprego de produtos de uso veterinário;
  - b) inspeção e fiscalização de fabricação e comercialização de produtos destinados à alimentação animal; e
  - c) inspeção e fiscalização de material de multiplicação animal;

<sup>11</sup> Extraído de <http://indicadores.agricultura.gov.br/ciee/index.htm>

<sup>12</sup> BRASIL. MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO. Portaria nº 99, de 12 de maio de 2016. Regimento Interno da Secretaria de Defesa Agropecuária. Disponível em: <http://www.agricultura.gov.br/acesso-a-informacao/institucional/documentos/ri-da-sda-port-mapa-99-12-05-2016.pdf>. Acesso em: 26 de agosto de 2017.

- III - elaborar os requisitos e promover o registro de produtos de uso veterinário, incluídos aqueles destinados aos animais aquáticos, e de produtos destinados à alimentação animal;
- IV - elaborar os requisitos sanitários para o registro de produtos de uso veterinário de natureza biológica utilizados em campanhas zoossanitárias, em articulação com o Departamento de Saúde Animal;
- V - coordenar e promover a execução e o acompanhamento das atividades de farmacovigilância;
- VI - acompanhar as atividades de fiscalização da importação e da exportação de produtos de uso veterinário e de produtos destinados à alimentação animal, junto aos portos, aos aeroportos internacionais, aos locais de fronteira e às estações aduaneiras especiais;
- VII - coordenar, monitorar e avaliar, diretamente ou por meio de unidades descentralizadas do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e de órgãos ou entidades estaduais, distritais e municipais vinculadas ao Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária, a realização, de auditorias técnico-fiscal e operacional em estabelecimentos agropecuários, aquícolas e pesqueiros, locais de fronteiras, portos marítimos e fluviais, aeroportos internacionais e estações aduaneiras especiais, no que se refere à fiscalização de insumos pecuários;
- VIII - formular propostas e participar de negociações nacionais e internacionais e implementar compromissos institucionais concernentes às atividades de sua competência, em articulação com as demais unidades administrativas da Secretaria de Defesa Agropecuária e com os órgãos do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento;
- IX - elaborar os requisitos para a exportação de insumos pecuários de acordo com os requisitos definidos pelas autoridades veterinárias dos países importadores; e
- X - subsidiar e apoiar as ações de controle de resíduos e contaminantes.

Os estabelecimentos estão assim distribuídos nos estados:

**Gráfico 7 - Número de Estabelecimentos por UF – DFIP<sup>13</sup>**


Fonte: Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento

No caso da unidade centralizada DIPOA – Departamento de Inspeção de Produtos de Origem Animal e, suas unidades descentralizadas nas SFA, tem hoje atuação em 4.769 estabelecimentos no país, atuando de maneira geral em<sup>14</sup>:

- I - elaborar as diretrizes de ação governamental para a inspeção e a fiscalização de produtos e derivados de origem animal, inclusive aquícola e pesqueira;
- II - programar, coordenar, promover, acompanhar e avaliar a execução das atividades de inspeção e fiscalização sanitária e industrial de produtos de origem animal, inclusive aquícola e pesqueira;
- III - coordenar, monitorar e avaliar, diretamente ou por meio de unidades descentralizadas do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e órgãos e entidades estaduais, do Distrito Federal e municipais, vinculados ao Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária, a realização de auditorias técnico-fiscal e operacional

<sup>13</sup> Extraído de <http://indicadores.agricultura.gov.br/ciee/index.htm>

<sup>14</sup> BRASIL. MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO. Portaria nº 99, de 12 de maio de 2016. Regimento Interno da Secretaria de Defesa Agropecuária. Disponível em: <http://www.agricultura.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/documentos/ri-da-sda-port-mapa-99-12-05-2016.pdf>. Acesso em: 26 de agosto de 2017.

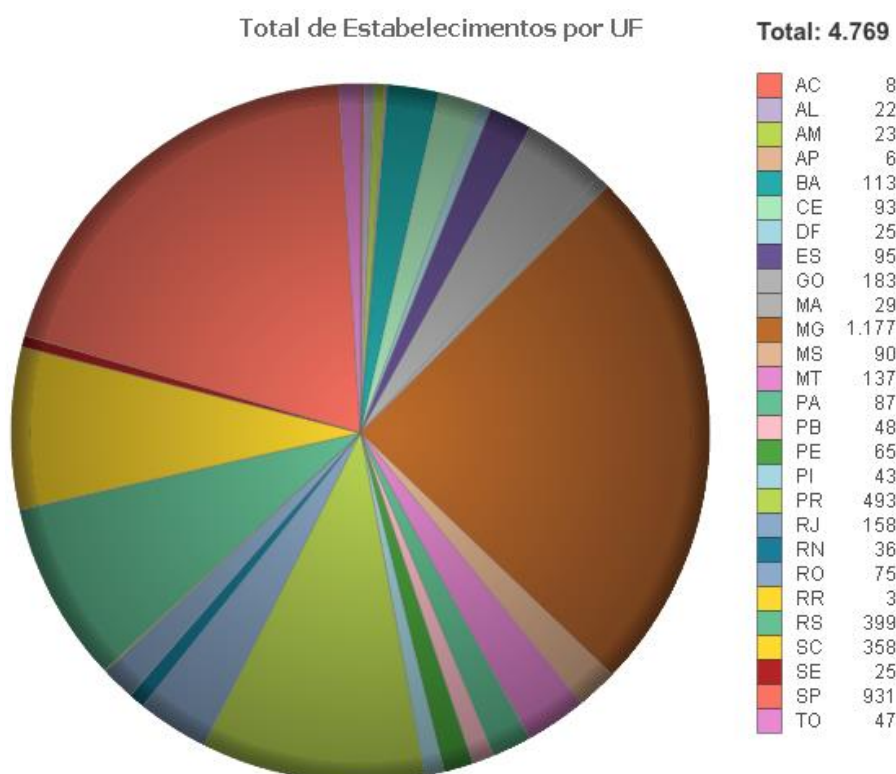
em estabelecimentos agropecuários, pesqueiros e aquícolas, locais de fronteira, portos marítimos e fluviais, aeroportos internacionais e estações aduaneiras especiais, no que se refere à inspeção de produtos de origem animal;

IV - formular propostas e participar de negociações nacionais e internacionais e implementar compromissos institucionais concernentes às atividades de sua competência, em articulação com as demais unidades administrativas da Secretaria de Defesa Agropecuária e com órgãos do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; e

V - subsidiar e apoiar as ações de controle de resíduos e contaminantes.

Os estabelecimentos estão assim distribuídos nos estados:

**Gráfico 8 - Número de Estabelecimentos por UF – DIPOA<sup>15</sup>**



Fonte: Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento

Já a unidade centralizada DIPOV – Departamento de Inspeção de Produtos de Origem Vegetal e, suas unidades descentralizadas nas SFA, tem

<sup>15</sup> Extraído de <http://indicadores.agricultura.gov.br/ciee/index.htm>

hoje atuação em 14.224 estabelecimentos no país, atuando de maneira geral em<sup>16</sup>:

- I - elaborar as diretrizes de ação governamental para a inspeção e a fiscalização de produtos de origem vegetal;
- II - programar, coordenar, promover, acompanhar e avaliar as atividades de:
  - a) fiscalização e inspeção higiênico-sanitária e tecnológica de produtos vegetais e de seus derivados;
  - b) fiscalização e inspeção higiênico-sanitária e tecnológica de bebidas, de vinhos e de derivados da uva e do vinho; e
  - c) fiscalização da classificação de produtos vegetais, de seus subprodutos e de resíduos de valor econômico;
- III - coordenar, monitorar e avaliar, diretamente ou por meio de unidades descentralizadas do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e de órgãos ou entidades estaduais, do Distrito Federal e municipais vinculadas ao Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária, a realização de auditorias técnico-fiscal e operacional em estabelecimentos agrícolas, locais de fronteiras, portos marítimos e fluviais, aeroportos internacionais e estações aduaneiras especiais, no que se refere à inspeção de produtos de origem vegetal;
- IV - elaborar normas e coordenar as atividades e ações de padronização e classificação de produtos vegetais, de seus subprodutos e de resíduos de valor econômico;
- V - elaborar normas relativas à padronização, ao controle de produção, ao registro, à circulação e ao comércio de bebidas, de vinhos e de derivados da uva e do vinho;
- VI - elaborar propostas e participar de negociações nacionais e internacionais e implementar compromissos institucionais concernentes às atividades de sua competência, em articulação com as demais unidades administrativas da Secretaria de Defesa Agropecuária e com os órgãos do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; e
- VII - subsidiar e apoiar as ações de controle de resíduos e contaminantes.

Os estabelecimentos estão assim distribuídos nos estados:

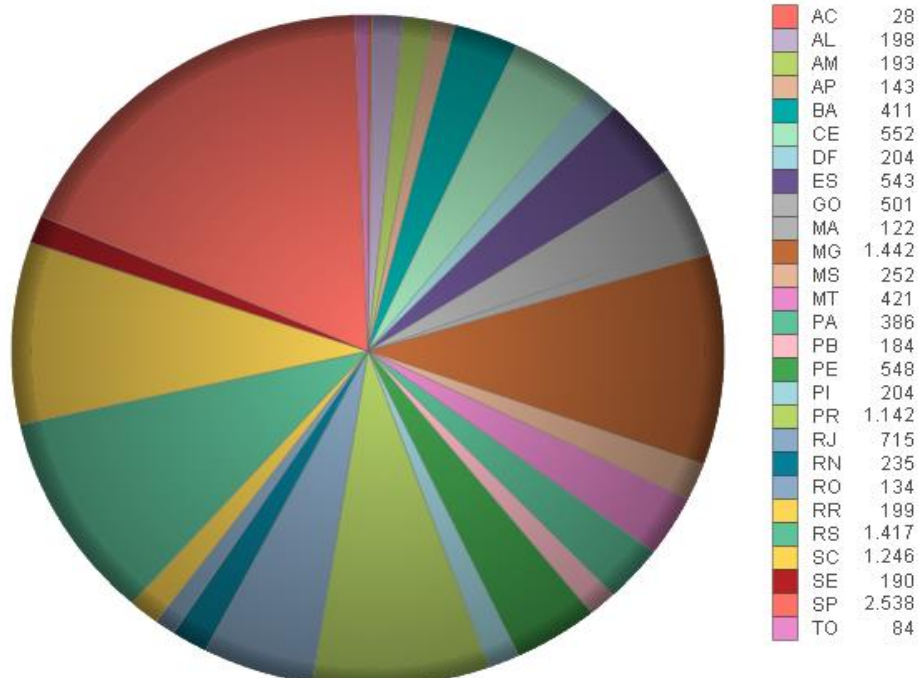
### Gráfico 9 - Número de Estabelecimentos por UF – DIPOV<sup>17</sup>

<sup>16</sup> BRASIL. MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO. Portaria nº 99, de 12 de maio de 2016. Regimento Interno da Secretaria de Defesa Agropecuária. Disponível em: <http://www.agricultura.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/documentos/ri-da-sda-port-mapa-99-12-05-2016.pdf>. Acesso em: 26 de agosto de 2017.

<sup>17</sup> Extraído de <http://indicadores.agricultura.gov.br/ciee/index.htm>

Total de Estabelecimentos por UF

Total: 14.224



Fonte: Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento

A unidade centralizada DSA – Departamento de Saúde Animal e, suas unidades descentralizadas nas SFA, tem hoje atuação em 1.674 estabelecimentos no país, atuando de maneira geral em<sup>18</sup>:

- I - elaborar as diretrizes de ação governamental para a saúde dos animais terrestres e aquáticos;
- II - planejar, coordenar, promover, acompanhar e avaliar a execução das atividades de:
  - a) vigilância zoossanitária;
  - b) profilaxia e combate às doenças dos animais;
  - c) fiscalização do transporte e do trânsito de animais vivos; e
  - d) campanhas zoossanitárias;
- III - estabelecer os requisitos de natureza sanitária para:
  - a) a entrada no País de animais vivos, de sêmen e embriões, de produtos de origem animal destinados a qualquer fim e de produtos de uso veterinário de natureza biológica; e
  - b) a exportação de animais vivos e de produtos de origem animal, observados os requisitos definidos pelas autoridades veterinárias dos países importadores;

<sup>18</sup> BRASIL. MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO. Portaria nº 99, de 12 de maio de 2016. Regimento Interno da Secretaria de Defesa Agropecuária. Disponível em: <http://www.agricultura.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/documentos/ri-da-sda-port-mapa-99-12-05-2016.pdf>. Acesso em: 26 de agosto de 2017.

IV - acompanhar as atividades de vigilância pecuária realizadas junto aos portos, aos aeroportos internacionais, aos locais de fronteiras e às estações aduaneiras especiais;

V - coordenar, monitorar e avaliar, diretamente ou por meio de unidades descentralizadas do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e de órgãos ou entidades estaduais, do Distrito Federal e municipais vinculadas ao Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária, a realização de auditorias técnico-fiscal e operacional em estabelecimentos agropecuários, aquícolas e pesqueiros, locais de fronteiras, portos marítimos e fluviais, aeroportos internacionais e estações aduaneiras especiais, no que se refere à saúde animal;

VI - representar o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e coordenar e orientar gestões junto à Organização Mundial de Saúde Animal;

VII - formular propostas e participar de negociações nacionais e internacionais e implementar compromissos institucionais concernentes às atividades de sua competência, em articulação com as demais unidades administrativas da Secretaria de Defesa Agropecuária e com os órgãos do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; e

VIII - subsidiar e apoiar as ações de controle de resíduos e contaminantes.

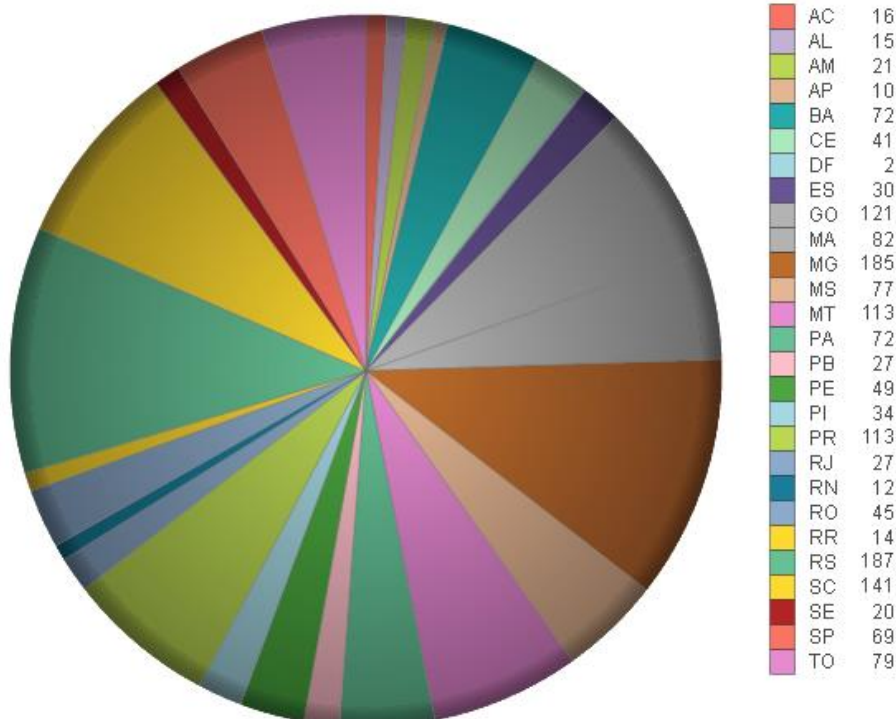
Os estabelecimentos estão assim distribuídos nos estados:

## Gráfico 10 - Número de Estabelecimentos por UF – DSA<sup>19</sup>

<sup>19</sup> Extraído de <http://indicadores.agricultura.gov.br/ciee/index.htm>

Total de Estabelecimentos por UF

Total: 1.674



Fonte: Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento

E, por fim, a unidade centralizada DSV – Departamento de Sanidade Vegetal e, suas unidades descentralizadas nas SFA, tem hoje atuação em 515 estabelecimentos no país, atuando de maneira geral em<sup>20</sup>:

- I - elaborar as diretrizes de ação governamental para a sanidade vegetal;
- II - programar, coordenar, promover, acompanhar e avaliar a execução das atividades de:
  - a) vigilância fitossanitária, inclusive a definição dos requisitos fitossanitários a serem observados no trânsito nacional e internacional de plantas, produtos e derivados de origem vegetal e demais artigos regulamentados;
  - b) prevenção, controle e erradicação de pragas, em especial a definição de requisitos fitossanitários a serem observados na importação de vegetais, de parte de vegetais e de seus produtos, incluindo sementes e mudas de produtos vegetais destinados à alimentação animal e de inoculantes e agente de controle biológico;

<sup>20</sup> BRASIL. MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO. Portaria nº 99, de 12 de maio de 2016. Regimento Interno da Secretaria de Defesa Agropecuária. Disponível em: <http://www.agricultura.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/documentos/ri-da-sda-port-mapa-99-12-05-2016.pdf>. Acesso em: 26 de agosto de 2017.

c) fiscalização do trânsito de vegetais, partes de vegetais, seus produtos, subprodutos e derivados, incluindo a aplicação de requisitos fitossanitários a serem observados na importação e exportação; e

d) promoção de campanhas de educação e demais ações de defesa fitossanitária;

III - coordenar, monitorar e avaliar, diretamente ou por meio de unidades descentralizadas do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e de órgãos ou entidades estaduais, do Distrito Federal e municipais, a realização de auditorias técnico-fiscal e operacional em estabelecimentos agrícolas, locais de fronteiras, portos marítimos e fluviais, aeroportos internacionais e estações aduaneiras especiais, no que se refere à sanidade vegetal;

IV - formular propostas e participar de negociações de acordos, tratados ou convênios internacionais, concernentes aos temas de defesa vegetal, em articulação com as demais unidades administrativas da Secretaria de Defesa Agropecuária e com os órgãos do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento;

V - coordenar e orientar a execução das atividades de responsabilidade do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento referentes à condição de organização nacional de proteção fitossanitária em conformidade com a Convenção Internacional de Proteção dos Vegetais;

VI - estabelecer lista de pragas de importância econômica e promover medidas para seu controle, incluindo a articulação com o Departamento de Fiscalização de Insumos Agrícolas para a priorização da concessão de registros de agroquímicos e afins;

VII - estabelecer, alterar, suspender ou cancelar requisitos fitossanitários para a importação de vegetais e suas partes;

VIII - conceder, suspender, cancelar ou restringir a habilitação ou o credenciamento de entidades que desempenhem atividades relacionadas à defesa vegetal;

IX - estabelecer e manter atualizada lista de pragas quarentenárias presentes ou ausentes no País;

X - promover:

a) apoio à representação do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, como organização nacional de proteção fitossanitária brasileira, junto ao Organismo Regional de Proteção Fitossanitária e à Presidência do referido organismo, quando exercida pela República Federativa do Brasil;

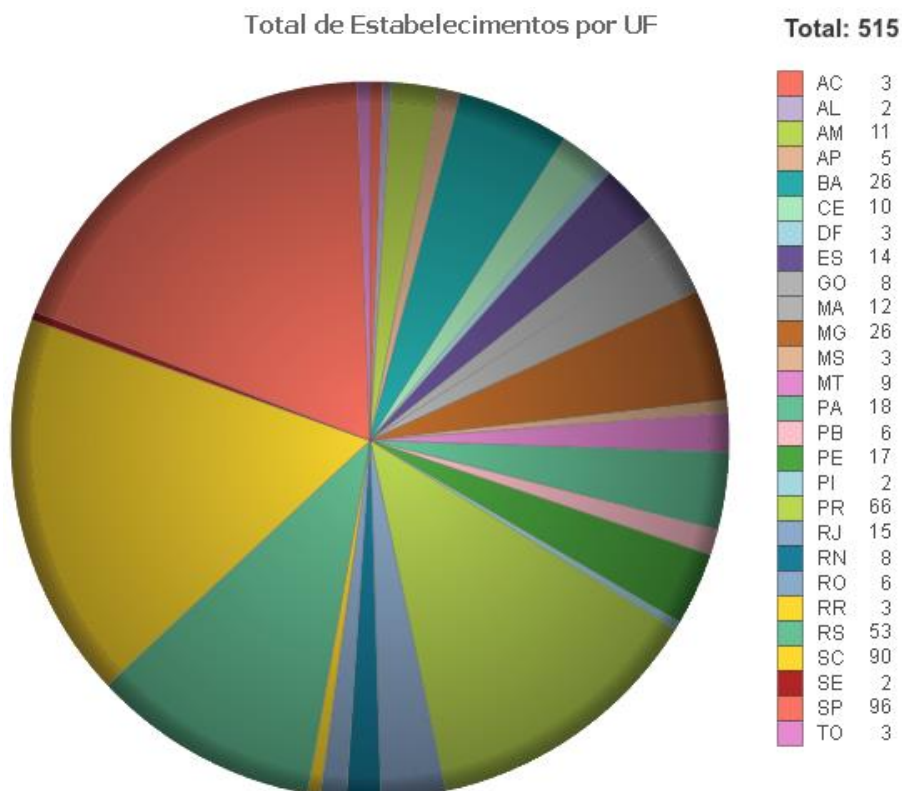
b) autorização da inscrição dos agentes habilitados para emissão de Certificado Fitossanitário, na base de dados do Organismo Regional de Proteção Fitossanitário; e

c) a avaliação dos sistemas de sanidade vegetal dos entes federativos, para harmonização de regulamentos e integração de interfaces operacionais; e

XI - subsidiar e apoiar as ações de controle de resíduos e contaminantes.

Os estabelecimentos estão assim distribuídos nos estados:

**Gráfico 11 - Número de Estabelecimentos por UF – DSV<sup>21</sup>**



Fonte: Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento

## **MACROTEMA 2: Dificuldades, necessidades e problemas identificados (relatados) para a execução das atividades**

### TEMA 2.1: Dificuldades técnicas (atividades-fim)

#### Subtema 2.1.1. Obsolescência da legislação

A legislação base da Defesa Agropecuária remete ao ano de 1934, em dada medida por ser ampla e tratar os temas de maneira genérica tem atendido a realidade atual da SDA/MAPA, sendo que as necessidades específicas têm

<sup>21</sup> Extraído de <http://indicadores.agricultura.gov.br/ciee/index.htm>

sido aprimoradas por decreto e, principalmente, Instruções Normativas (IN), afirmativa essa muito ressaltada pelas áreas que cuidam dos temas da pecuária (Animal).

Obstante a diversidade da realidade produtiva e desenvolvimento científico disponível nas décadas de 30/40, as equipes tem demonstrado uma preocupação com esta obsolescência, mas tem preferido a ela que incorrer na tentativa de construção de novas legislações que necessitem de aprovação por instâncias – extra muros do MAPA - significando dizer que marcos legais que necessitem de outras esferas de aprovação, principalmente do legislativo, representam um risco tão imensurável que preferem não se expor ao mesmo.

Desta forma, convivem com legislações obsoletas e que necessitam de excessivos outros marcos regulatórios para que se adaptem a realidade vivenciada no mercado produtivo interno e externo.

Temas mais atuais, como agrotóxicos, fertilizantes, sementes, mudas e OMG possuem legislações atualizadas, até pela imposição de serem temáticas surgidas nos últimos anos, com as características, usos, regramentos de outros órgãos e exigências internacionais.

#### Subtema 2.1.2. Excesso de regramentos e falta de padronização

Com base no exposto no item 2.1.1 o que tem ocorrido internamente é que cada departamento da SDA/MAPA tem criado muitos instrumentos normativos para alcançar seus resultados de controle sobre o mercado e defesa da saúde animal, sanidade vegetal e segurança alimentar.

Como a estrutura interna está muito compartimentalizada com inexistência de uma cultura de comunicação interna e gestão de processos, todas as decisões e formas de trabalho estão caracterizadas e construídas com base no modelo mental da equipe interna de cada unidade organizacional. Desta forma, as soluções e a abordagem dada a cada tema lhe é particular, não seguindo uma diretriz institucional.

Esta realidade ocasiona a falta de padronização no modelo de fiscalização e controle, sabe-se que a fiscalização tem suas particularidades de acordo com o objeto a ser fiscalizado, mas falta uma estrutura única de pensamento, sobre o comportamento a ser seguido em cada situação, causando muita variação e imprevisibilidade nos produtos finais dos processos de serviços e, conseqüentemente, muito retrabalho.

A percepção deixada nas entrevistas com as unidades internas e com o mercado regulado é que não existe uma única SDA/MAPA e, sim diversas.

### Subtema 2.1.3. Mapeamento dos processos de trabalho

A forma como se organiza para a execução das tarefas, a SDA/MAPA utiliza a gestão de processos como forma de racionalizar, otimizar e organizar suas atividades.

A gestão de processos se caracteriza pelo planejamento, monitoramento, avaliação e revisão dos processos da organização, com foco na melhoria contínua e no alcance dos objetivos e metas estabelecidas.

O melhoramento contínuo nos processos é uma ação fundamental para a adequação constantes frente as mudanças que ocorrem no ambiente.

Vale ressaltar, que pelas entrevistas o modelo de gestão de processos se mostra o mais adequado, visto que a dispersão geográfica e o quantitativo de atividades, bem como o escopo de atuação exige uma sistematização constante das atividades, neste item vale ressaltar:

1. Apesar de utilizarem a gestão de processos, todos os entrevistados pontuaram que as atualizações são mais reativas que proativas;
2. Nem todas estão manualizadas;
3. A capacitação foi citada como elemento dificultador na disseminação das práticas, por ser insuficiente para o atendimento, para todos os entrevistados;
4. Nenhum dos entrevistados internos – SDA/MAPA possui metas ou indicadores consistentes de acompanhamento.

Com as ponderações acima, percebe-se que mapeamento dos processos não contempla o ciclo da sua gestão, pois, não se monitora e controla, assim como não se retroalimenta com a agilidade necessária.

Os entrevistados internos da SDA/MAPA foram unânimes, incluindo-se os entrevistados do mercado regulado, que existe uma disparidade nos processos de trabalho, sendo as interpretações do modo de agir no trabalho, assim como as práticas e modos de execução serem diversos nas unidades que executam as atividades.

A falta de mapeamento dos processos tem levado as equipes a incorrer no erro e na falta de otimização dos recursos disponíveis.

Neste item a equipe da CGOP informou de um projeto em conjunto com o Ministério do Planejamento que irá mapear 20 (vinte) processos de trabalho, informatizando-os em um portal de acesso ao usuário. Ao que os participantes da reunião ponderaram como insuficiente para a realidade atual.

#### Subtema 2.1.4. Manualização dos processos de trabalho

Se o mapeamento de processos não ocorre de maneira sistêmica, automaticamente não há manualização, decorrência disso o usuário (pessoa física ou jurídica) do sistema de defesa percebe que as ações da ponta não estão alinhadas.

A falta de manualização, com a dispersão geográfica, induz ao cometimento de erros e a subjetividade na execução das tarefas, penalizando todos os atores deste processo, visto que o usuário tem informações contraditórias e o servidor se sente inseguro nas ações.

Em entrevista com o mercado regulado foi ponderado a necessidade de manuais que constem a legislação, o procedimento a ser seguido, os *checklist* de documentos e formulários, os prazos das atividades, desta forma haveria um menor retrabalho das duas partes (regulado e regulador).

Internamente, as equipes dos departamentos da SDA ponderaram que hoje não conseguem manualizar todos os processos por falta de pessoal.

Além disso, como os processos não se encontram totalmente mapeados e a legislação está pulverizada, os departamentos entram em um ciclo vicioso em que não são capazes de rompê-lo para a evolução da gestão do trabalho.

#### Subtema 2.1.5. Falta de transparência e dificuldade de acesso aos procedimentos

Com a indisponibilidade de recursos tecnológicos, sejam de hardware ou software, bem como de infraestrutura de rede e disponibilidade de transmissão de dados, alinhados com a falta de mapeamento de processos e seus respectivos manuais, atualmente a SDA não conta com a percepção de ser um órgão transparente, tanto na visão interna como na externa.

O acesso ao site foi tido como confuso e com excesso/falta de informações o que confunde o usuário.

Existem poucas ações realizadas de maneira online e com *workflow* (sequência de passos necessários para automatizar processos, de acordo com um conjunto de regras definidas, permitindo que estes possam ser transmitidos de uma pessoa para outra)<sup>22</sup>.

#### Subtema 2.1.6. Falta de segregação de funções

Outro aspecto abordado, embora com menor recorrência, e que foi identificado como ponto de atenção para a SDA, diz respeito à ausência de segregação de funções dentro das áreas da Secretaria.

Nesse sentido, alguns entrevistaram apontaram que, hoje as áreas-fim padecem de evidente conflito de interesse na realização de suas atividades, visto que cada uma é, ao mesmo tempo, regimentalmente competente para: avaliar risco; gerir risco; verificar conformidade; e elaborar as normas referentes ao seu objeto.

---

<sup>22</sup> Extraído de <https://www.significados.com.br/workflow/>

Desse modo, em um modelo em que “todos fazem de tudo”, além do conflito de interesse mencionado, há perda de produtividade dos servidores, que poderiam estar melhor divididos considerando essa lógica de especialização funcional.

Subtema 2.1.7. Existência de algumas atividades realizadas pela SDA (e outras que querem migrar para a SDA) que, aparentemente, não têm relação direta com prevenção e controle fito e zoo sanitários e segurança alimentar

Aspecto que não foi recorrente nas entrevistas, mas que foi observado e suscitou dúvidas na Consultoria, diz respeito à realização de atividade-fim, dentro da SDA, que aparentemente não possui relação direta com a defesa sanitária. Um exemplo é a atividade de classificação de produtos que, pelo que se pode compreender, parece estar mais relacionada à classificação econômica do que à defesa sanitária / segurança alimentar. Este é um ponto que merece reflexão e discussão, pela instituição.

## TEMA 2.2 Dificuldades administrativas (atividades-meio)

### Subtema 2.2.1 Baixo reconhecimento e aceitação das Coordenações Transversais

As ausências de menção e os silêncios nas entrevistas (os chamados “não ditos”) também expressam significados e não devem passar despercebidos pelos entrevistadores. Nesse sentido, percebeu-se que as áreas finalísticas da SDA, quando questionadas sobre a qualidade dos serviços prestados pelas áreas-meio de suporte administrativo, jurídico, planejamento, de controle e de gestão, majoritariamente não fizeram qualquer menção às 3 coordenações gerais transversais criadas na Secretaria em sua última reforma administrativa, a saber: CGIE, CGOP e CGAI.

Ademais, quando perguntados diretamente sobre essas três áreas, os entrevistados mencionaram que: os seus serviços são importantes, mas que essas unidades carecem de maior estruturação para melhor operar; ou que uma delas (CGOP) e, em menor grau, a CGIE, demandam “burocracias” das áreas finalísticas; ou ainda, que possuem pouco contato com as áreas CGIE ou CGAI.

Ademais, o que se constatou pelas entrevistas com essas 3 coordenações é que as mesmas têm trabalhado para alcançarem seu propósito, de promover uma visão gerencial e estratégica, integrada e transversal, da SDA, mas que a instituição ainda carece de uma cultura de gestão consolidada, sendo, portanto, um trabalho de construção de longo prazo.

Por fim, pode-se perceber que estas são áreas que carecem de maior estruturação (capacidades institucionais e recursos), assim como demandam de patrocínio executivo forte para que consigam obter maior reconhecimento, aceitação e percepção de relevância dentro da SDA. Afinal, estas são áreas que geram efeitos importantes nas áreas-fim, com grande potencial de contribuir para alavancar seus resultados.

#### Subtema 2.2.2 Planejamento e Orçamento

Nesse campo, a crítica generalizada entre os entrevistados diz respeito aos cortes e restrições orçamentárias que vêm sendo feitos no plano federal, limitando sobremaneira a realização das atividades das áreas da SDA.

Emblemático nesse aspecto, para os entrevistados, é o art. 7º do Decreto Federal nº 7.689/2012, que estabelece limites para a realização de gastos com diárias e passagens. Como é necessária a autorização de despesas com diárias e passagens, pelo Ministro de Estado, para deslocamentos de servidores por prazo superior a dez dias contínuos, mais de quarenta diárias intercaladas por servidor no ano e deslocamentos de mais de dez pessoas para o mesmo evento, o Ministro do MAPA não tem autorizado a realização dessas despesas.

Os cortes e restrições orçamentárias e financeiras, somados à carência de veículos para deslocamentos, têm impactado fortemente a execução de serviços das unidades descentralizadas, especialmente aquelas cuja jurisdição são unidades da federação com território com grande extensão, a exemplo de Minas Gerais.

Exemplo de prejuízos decorrentes dessas restrições é o da consequente não realização das reuniões regionais periódicas, consideradas de fundamental importância, por parte dos entrevistados, ao compartilhamento de práticas, procedimentos e informações entre as unidades descentralizadas, o que tem levado ao aumento da despadronização de práticas.

No geral, a insuficiência orçamentária para realização de ações essenciais aos serviços das áreas, tais como a capacitação, treinamento e desenvolvimento de servidores, a realização de viagens, compra de materiais e equipamentos, realizar contratações para suprir necessidade de mão-de-obra, entre outras despesas, é considerado ponto extremamente crítico para a SDA.

Outro aspecto crítico importante, afeto exclusivamente às SFAs, diz respeito ao processo de planejamento e orçamento em âmbito local e de funcionamento do Serviço de Planejamento e Acompanhamento – SPA/SFA/MAPA.

De acordo com os relatos obtidos na SFA, há desconforto e desorientação, das áreas finalísticas das DDAs no que diz respeito a essa temática.

Alega-se, primeiramente, que a SPA tem funcionado mais como uma área de cobrança e demanda de informação das áreas-fim (relatórios gerenciais mensais, reprogramação orçamentária mensal), sem qualquer suporte ou orientação.

Há dificuldades, dessas áreas, para a elaboração de sua programação orçamentária anual, especialmente dos serviços e despesas que são compartilhadas. Como as áreas não fazem o controle das despesas compartilhadas, nem recebem informações sobre sua realização, a programação é feita com base na programação do ano anterior.

De acordo com os entrevistados, a SPA hoje se limita à: compilação do plano orçamentário anual das áreas; confecção do relatório de gestão (considerado de baixa qualidade, pelos entrevistados); acompanhamento da programação e execução orçamentária das áreas, no sistema de gestão integrada (SGI).

Ademais, outro ponto crítico apontado pelas áreas-fim das DDAs é a desconexão entre os indicadores estabelecidos para as mesmas e os objetos dos serviços e suas atividades. Para eles, os parâmetros (indicadores) adotados não aferem o que deveriam aferir e há outras dimensões dos serviços que deveriam ser alcançadas por indicadores e não o são.

### Subtema 2.2.3 Finanças e Contabilidade

Nesse aspecto poucos foram os entrevistados que se manifestaram de forma específica e aprofundada. A reclamação mais recorrente foi em relação a eventuais casos de descompasso entre o orçamentário e o financeiro (casos de haver o recurso financeiro, mas não o orçamentário) e a ausência de recursos para realização de atividades essenciais (capacitação, viagens, reuniões etc.).

Outro aspecto crítico apontado, especificamente pelas unidades descentralizadas nos estados, diz respeito à falta de padronização, entre os departamentos da SDA em Brasília, no tocante aos critérios para liberação de recursos financeiros (fluxo). De acordo com o relatado, cada Serviço das DDAs pede diretamente ao seu departamento correspondente na SDA em Brasília, a liberação de recursos financeiros.

Além disso, um tema recorrente foi a falta de recursos financeiros para o desenvolvimento da Defesa Agropecuária e a falta de autonomia da SDA para a gestão de recursos próprios.

#### Subtema 2.2.4 Gestão de Cadeia de Suprimentos e Logística

Na ótica dos entrevistados, o processo de gestão da cadeia de suprimentos e logística é crítico na SDA, englobando os seguintes aspectos:

As compras são centralizadas. O distanciamento físico entre a sede e as unidades descentralizadas, agravada pela ausência de manual de procedimentos e orientações no tocante à matéria, prejudica o processo. A centralização do processo de compras e de gestão da cadeia de suprimentos é prejudicial à celeridade e à flexibilidade de que necessitam as unidades descentralizadas no que diz respeito às aquisições de equipamentos, materiais, veículos e à sua manutenção.

Há carência e obsolescência de equipamentos e materiais nas unidades descentralizadas do MAPA, principalmente nas UTRAS. Há relatos de falta de carro e de equipamentos necessários à realização de atividades de fiscalização.

Um aspecto positivo apontado pelos entrevistados é o SEI – Sistema Eletrônico de Informações, plataforma virtual de gestão e tramitação de documentos.

Para parte dos entrevistados, o regramento imposto pela Lei nº 8.666/1993 engessa o processo de compras e aquisições, tornando-o bastante trabalhoso e demasiadamente moroso, em desconexão com as necessidades de agilidade e flexibilidade para atender às demandas da defesa agropecuária.

#### Subtema 2.2.5 Deficiência em Tecnologia da Informação e Comunicação

A maioria dos entrevistados relatou que hoje um dos maiores entraves à realização de suas atividades, no âmbito da SDA, diz respeito à Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC). Nesse sentido, os principais problemas se dividem basicamente em 2 vertentes:

### 2.2.5.1 Operação e Desenvolvimento de TIC:

As áreas, no geral, trabalham com diversos sistemas informatizados em seu dia a dia, sendo que não há interface entre os mesmos, mesmo nos casos em que a informação de um serve de subsídio para outro.

A ausência de interoperabilidade entre sistemas é sentida fortemente na relação entre as unidades da sede e as unidades descentralizadas nos estados.

Há casos em que, para cada programa da área, é desenvolvido um sistema específico para tal, sem qualquer interface com outros.

Ainda nessa vertente, destaca-se a defasagem (falta de atualização), e pequenos erros de programação em alguns sistemas. Isso, somado à presença de informações ao mesmo tempo dúbias e duplas em um mesmo sistema.

Ademais, há relatos de sistemas com interface pouco amigáveis aos seus usuários e com funcionalidades precárias - p. ex., sistemas que não geram relatórios.

Além disso, boa parte dos entrevistados alega haver carência na infraestrutura de rede e ausência de ferramentas que possibilitem videoconferências em grupo, o que seria de extrema importância para as áreas da SDA no tocante à comunicação das unidades localizadas na sede com as unidades descentralizadas nos estados, principalmente em período em que as despesas de custeio (incluindo viagens) federal têm sido suprimidas / contingenciadas.

Como consequência da defasagem e da insuficiência de rede, somada à carência de equipamentos de TIC (notebook/tablet/celular com acesso à internet), principalmente para as unidades descentralizadas (SFAs, DDAs, UTRAs etc.) foram relatados casos de subutilização de sistema (p.ex., SIPAGRO para os fiscais atuarem na ponta).

Por fim, há percepção generalizada de que o suporte (*help desk*, manutenção) de TI é bastante insatisfatório, principalmente para as unidades descentralizadas nos estados. Há relatos de que os equipamentos que são

enviados à área de TIC demoram demasiadamente a retornarem para as unidades.

Em síntese, os problemas decorrentes da operação, desenvolvimento e implantação dos sistemas de informação, no âmbito da SDA, tem provocado descrédito e insegurança nos seus usuários. Exemplos são a implantação do SIPAGRO e do SIP 2000. No caso do SIPAGRO, apesar de ser considerado, em teoria, um sistema de extrema importância, ao abarcar nele todos os serviços de fiscalização sanitária, carece de confiança por parte dos usuários para sua adoção, dados os diversos problemas ocorridos em sua implantação e dado o histórico ruim da SDA com a implementação de sistemas de informação. No caso do SIP 2000, parte das unidades, receosa com o novo sistema, optaram em permanecer com o SIP Oracle.

#### 2.2.5.2 Modelo de Gestão de TIC:

A percepção das áreas entrevistadas é que a área de TIC do MAPA não funciona, sendo seu planejamento, gestão e operação falhos.

Os relatos indicam, inclusive, a demora excessiva da área de TIC para entregar às áreas sistemas informáticos. Não raros são os casos relatados em que os mesmos demoraram mais de 3 anos para serem implantados, a ponto de, quando de sua entrega, o normativo referente ao processo de trabalho que necessitava do sistema foi modificado, tornando o sistema defasado em relação aos requisitos trazidos pela nova norma.

De acordo com as áreas entrevistadas, a área de TIC carece de um mapa de obsolescência dos equipamentos de informática e comunicação, o que torna prejudicial o planejamento de substituição e de manutenção dos mesmos. Além disso, de acordo com os entrevistados, a área de TIC carece de um Plano Diretor de Tecnologia da Informação – PDTI, instrumento de fundamental importância para a gestão e o planejamento operacional da área. Esses dois aspectos, em conjunto, fazem com que a área trabalhe sempre reativamente e atendendo insatisfatoriamente às muitas demandas da SDA.

Não menos importante é a defasagem da política de segurança da informação. Há relatos de estagiários da área de TIC com nível de permissão nos sistemas que os possibilitavam acessar informações estratégicas da SDA, por exemplo.

Também há a percepção de que o fato de a área de TIC ser do MAPA, e não da SDA, sobrecarrega a mesma e prejudica as demandas e necessidades da Defesa Agropecuária.

Ainda, na ótica dos entrevistados, a ausência de flexibilidades e autonomia decorrente do regramento de compras e licitações aplicável à Administração Direta (Lei nº 8.666/1993) impacta negativamente (engessa) os trabalhos das áreas de suporte administrativo, que consequentemente impactam negativamente as áreas-fim da SDA.

Por fim, para os entrevistados, a TIC é um dos principais, senão o principal gargalo, no que diz respeito ao suporte (meios), para a realização de suas atividades.

#### Subtema 2.2.6 Dificuldades com Consultoria Jurídica e Contencioso Judicial

No tocante à Consultoria Jurídica (Conjur) e Contencioso Judicial, as áreas da SDA (tanto na sede quanto nas unidades descentralizadas) alegaram, majoritariamente, que:

É um dos principais gargalos da SDA.

Entendem que a Conjur, ao ser centralizada em uma área própria para atender a todo o MAPA, teve piorada a sua atuação.

Adicionalmente, na sua percepção, enxergam a área com déficit quantitativo de pessoal para realizar o trabalho com a qualidade, celeridade e disponibilidade que as demais áreas necessitam.

Além disso, na percepção dos entrevistados, a Conjur não é acessível às áreas técnicas para prestarem, de fato, serviço de consultoria jurídica; alega-se que a mesma não fornece as orientações e suporte técnico dos quais

necessitam. Levantou-se a suposição de que se a Conjur estivesse dentro da SDA, provavelmente estariam mais próximos e poderiam ser mais ativos.

Também entendem que a Conjur demanda prazos exíguos, sem qualquer orientação ou suporte, para respostas das áreas técnicas da SDA, mas que quando demandada, seus prazos para resposta são sempre demasiadamente longos, muito aquém da necessidade das áreas técnicas demandantes.

Por fim, uma das reclamações em relação à Conjur, em algumas entrevistas, diz respeito à incoerência de pareceres emitidos pela área vis a vis a pareceres anteriores, emitidos pela mesma, sobre a mesma matéria.

#### Subtema 2.2.7 Dificuldades com o Controle Interno

No tocante ao controle interno, o conjunto de entrevistados, em sua maioria, relatou as impressões que seguem.

A área de Auditoria Interna só cobra quando recebe demanda do controle externo. Não é proativa, nem propositiva no intuito de fornecer recomendações para aprimoramento das práticas, só critica (negativamente) e cobra (intempestivamente) das áreas. No geral, a auditoria interna atua de forma reativa, em decorrência das críticas/recomendações oriundas do Controle Externo (TCU, CGU...).

Também foi pontuado que nas unidades descentralizadas nos estados, especificamente no nível dos Serviços, não há prática de realização periódica de auditoria interna. Inclusive, consideram o trabalho de auditoria interna de extrema importância para o aprimoramento de suas práticas e que, contudo, carecem dessa atividade. Nesse sentido, disseram que se recordam ter havido, uma única vez, em caráter experimental, uma auditoria feita pelos Departamentos da SDA Sede sobre os Serviços da DDA, com equipes de fiscais de diversos estados. Essa iniciativa contribuiu para padronizar o modelo de trabalho de diversos Serviços para todo o país.

### Subtema 2.2.8 Ausência de sistematização de trabalho da Ouvidoria

No que diz respeito à Ouvidoria, os entrevistados, em geral, apresentaram percepções negativas sobre a postura e funcionamento da área, a seguir resumidas.

Há grande número de denúncias à Ouvidoria, pelos cidadãos, no que se refere a eventos de risco sanitário. A maioria das denúncias recebidas, contudo, é de baixo risco - embora isso só seja descoberto a posteriori, quando da averiguação pelas áreas técnicas.

Como o volume de denúncias e reclamações que chegam à Ouvidoria é grande, entendem que deveria ser adotada sistemática de análise de risco sobre as mesmas, de modo a se criar um fluxo de prioridades.

As demandas de Ouvidoria são repassadas às áreas para averiguação e resposta – com pressão daquela – para resposta dentro do prazo legal. Como o volume de demanda é grande, as áreas técnicas, que alegam carecer de pessoal, acabam parando suas atividades essenciais e deslocando mão-de-obra (inclusive de AFFAs) para realizar as verificações e responder à Ouvidoria.

### TEMA 2.3 Dificuldades em aspectos gerais da gestão

Ainda referente às dificuldades relacionadas à gestão, os entrevistados apontaram uma diversidade delas, por eles enfrentadas em seu dia a dia, quais sejam:

Ausência de integração e de padronização entre as áreas: os entrevistados mencionaram que a “SDA é um conjunto de caixinhas descoordenadas, cada qual com sua lógica e procedimentos de execução próprios”.

Legislações precisam ser modernizadas e uniformizadas, no que couber: nesse sentido, exemplificaram valores de taxas defasados, bem como as penalidades aplicáveis, a linguagem, entre outros elementos. De acordo com os entrevistados, como a maioria das leis que regem as atividades do MAPA é

bastante antiga, o Ministério “foi criando remendinhos via Decreto e Instruções Normativas”.

Ausência de padronização de procedimentos e de sua manualização para fins de treinamento e capacitação. Esse fato tem levado unidades equivalentes, especialmente as descentralizadas nos estados, a adotarem procedimentos diferentes para a realização de uma mesma atividade, em diferentes entes da federação.

Grande dificuldade de execução do Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária – SUASA. Nesse tema, uma das principais dificuldades está relacionada aos repasses de recursos aos entes federados e às respectivas prestações de contas no âmbito dos convênios. Além da escassez de recursos do Tesouro cada vez maior, há as dificuldades reconhecidas na execução de convênios, instrumento com regramento rígido, excessivamente burocrático, incluindo o fato de os estados, distrito federal ou municípios continuamente, por motivos diversos, estarem inadimplentes no CAUC. Essas dificuldades prejudicam sobremaneira a execução das atividades no âmbito do SUASA.

Interferência política nas unidades estaduais. A percepção dos entrevistados das áreas técnicas da sede (Brasília) é que os Superintendentes são indicados políticos locais e que não observam as orientações técnicas e normas da SDA. Este problema, em parte, está relacionado à configuração organizacional no tocante à cadeia de comando, visto que: os Superintendentes (locais) são subordinados ao Superintendente Executivo do MAPA; os DDAs são subordinados hierarquicamente aos respectivos Superintendentes nos estados, mas tecnicamente ao Secretário de Defesa Agropecuária.

A percepção das áreas técnicas situadas na sede do MAPA é que os Serviços da DDA realizam seu trabalho por conta própria, sem que os Departamentos, em Brasília, tenham qualquer conhecimento e controle do que é realizado nas pontas. Por outro lado, os relatos de entrevistas com os Serviços das DDA indicaram que cada Serviço se relaciona diretamente com o Departamento correspondente da SDA, em Brasília, sem comunicação com o responsável pela DDA ou com o Superintendente local.

Ausência de processos de trabalho mapeados, padronizados e manualizados.

Organização interna e quadro de pessoal da SDA e das unidades, nas SFAs, desbalanceados.

Insuficiência das penalidades e sanções previstas nas legislações (defasagem) frente às necessidades da defesa fito e zoo sanitária.

Processo de credenciamento de laboratórios está desvirtuado. Hoje a rede credenciada conta com mais de 500 laboratórios, sem que haja demanda de trabalho para esse quantitativo. O credenciamento/habilitação, na prática, tem sido considerado pelos Laboratórios privados um “selo de qualidade” conferido pelo Poder Público, o que traz para estes, vantagens competitivas no mercado. Há, portanto, um claro risco nesse processo.

A não cobrança de taxas para diversas atividades faz com que as empresas enviem seus processos para análise da SDA com vistas a aprimorá-lo, mesmo sabendo que não irão prosperar. Desse modo, o MAPA acaba por prestar serviço gratuito de consultoria a essas empresas e, ao mesmo tempo, sobrecarrega os servidores das áreas técnicas. A cobrança de taxa pela SDA/MAPA mitigaria esse problema e também possibilitaria o autofinanciamento dessas atividades.

Baixa relação da SDA com órgãos e entidades dos Governos Estaduais, em algumas atividades.

Sombreamento entre as equipes SDA e SRI. A equipe da SRI entende que pode alterar entendimento da SDA no âmbito de negociações internacionais.

Possibilidade de conflito de interesse na inspeção permanente em frigoríficos/abatedouros, de acordo com o artigo 73 do Decreto nº 9.013/2017, que prevê em seu inciso II que os responsáveis pelos estabelecimentos ficam obrigados a disponibilizar, sempre que necessário, pessoal para auxiliar a execução dos trabalhos de inspeção.

## TEMA 2.4 Dificuldades em gestão de pessoas

As pessoas representam o maior ativo para os entrevistados internos, mas com maior gargalo em todos os subsistemas de recursos humanos. A falta de reposição de pessoal nas vacâncias aliada a inexistência de política adequada da gestão de recursos humanos tem contribuído para que este seja um tema de grande sensibilidade interna, sendo os principais pontos:

### Subtema 2.4.1. Falta de reconhecimento da SDA

As carreiras-fim (Auditor Fiscal Federal Agropecuário e de técnicos) não reconhecem SDA como sua "casa", talvez pela visão de cada departamento ter sua dinâmica própria, com baixa interação com os demais, corroborada ao fato das demais secretarias do ministério possuírem dinâmica própria, devido a temáticas específicas.

O relato interno é que para o melhor posicionamento da carreira, no que tange a sua remuneração, as carreiras finalísticas, apesar de terem competências específicas da Defesa Agropecuária, se configuraram como carreiras para o Ministério, desvirtuando o objetivo finalístico, com isso houve um desvirtuamento das atividades, com desejo de ocupação de todos os postos de comando em todas secretarias que compõe o MAPA.

### Subtema 2.4.2. Deficiência no quantitativo de pessoas

O dimensionamento da força de trabalho não é uma ação continuada na SDA. A utilização de metodologia que integre a perspectiva tática e estratégica, suportando, assim, a tomada de decisão gerencial no sentido de adequar, prospectar, ajustar e modelar a estrutura organizacional, processos e equipes de trabalho não é uma realidade na rotina de gestão de pessoas.

A área de gestão de pessoas, órgão central da Secretaria Executiva, informou que não dispõe de controle real das posições de trabalho, pois, as

superintendências acabam não atualizando estas informações e distribuindo de maneira aleatória a força de trabalho das unidades descentralizadas.

A percepção de falta no quantitativo de pessoal foi pontuado com muito destaque nas atividades internas, já que algumas atividades regimentais não tem sido cumpridas por falta de pessoal, o mercado regulado também ressaltou a percepção desta falta de pessoal como elemento limitador para sua expansão, visto que não ter AFFA ou Técnico de Fiscalização pode ocasionar dificuldade de ampliação da jornada de trabalho de uma planta de abate, ou até mesmo liberação de cargas de maneira mais ágil, diminuindo custos de armazenagem.

#### Subtema 2.4.3. Falta de planejamento na distribuição da força-de-trabalho

A falta de recursos humanos é agravada pela falta de planejamento na distribuição dos profissionais nas atividades, como não há mapeamento de processos, manualização, indicadores de controle de atividades e sistemas informatizados e automatizados, bem como falta de metodologia, as áreas, principalmente as SFAs, distribuem seu quadro de pessoal de maneira subjetiva e sem critérios claros.

Como a avaliação e gestão do risco não está mapeada para todas as atividades e, conseqüentemente não se tem definido padrões de amostragem, sempre há defasagem nas ações, pois, a fiscalização não é definida pelo grau de risco ou incidência.

Aliado a tudo isso, ainda ocorre o vazio sanitário (material genético e doenças transmissíveis) que exige um contingente de profissionais ainda melhor estruturado para atendimento dos prazos necessários de “quarentena” do profissional para acesso a alguns tipos de instalações.

## Subtema 2.4.4. Gestão das Carreiras

### 2.4.4.1 Competências

Nas entrevistas com as associações, um ponto muito ressaltado foi o conflito entre as carreiras finalísticas no que tange a competências regimentais e acesso a cargos de coordenação.

A área técnica pontua que existem atividades regimentais que são passíveis de serem desempenhadas pelos técnicos que os auditores não os permitem, gerando conflito interno na ponta, assim como embarreiramento para dificuldade de acesso dos técnicos a algumas posições de comando.

A alegação é que os auditores têm construído rotineiramente, instrumentos internos de preservação e monopólio de atividades, resguardando que a cadeia de comando somente seja ocupada por integrantes da carreira de auditor.

### 2.4.4.2. Desvirtuação da Carreira AFFA

Com a falta de uma política adequada de distribuição da força de trabalho e da construção da carreira de AFFA como uma carreira do ministério e não da defesa agropecuária, percebe-se nas entrevistas uma desvirtuação da mesma.

A percepção é que os AFFA almejam a posição de "Especialistas de Política e Gestão Agropecuária", e não de executores de atividades de auditoria e fiscalização.

A busca pela "reserva de mercado" da carreira leva a instrumentos que exigem que a "supervisão" de cursos - IN 46/2016 (?), a consultoria não localizou tal legislação para confirmar sua veracidade, seja realizada por um AFFA, o que caberia como competência de uma posição administrativa.

#### Subtema 2.4.5. Falta de estímulo para área-meio (administrativa)

A área-meio é extremamente deficitária tanto no quantitativo quanto no qualitativo.

O plano de carreira está vinculado ao do executivo federal, não havendo benefícios específicos e diferenciados.

A reposição para as áreas-meio tem sido muito diminuta e, acabam utilizando Auditores em atividades administrativas, o que coloca a área-meio com um profissional sem aderência a suas atividades como retira da atividade-fim um profissional com a qualificação específica.

Em entrevista com a associação que representa este grupo funcional, foi muito debatido a falta de motivação dos profissionais que compõem este grupo, por falta de desafios, expectativas de crescimento e, principalmente remuneração.

#### Subtema 2.4.6. Inexistência de formação prévia para o trabalho

A falta de um programa de formação quando do ingresso na carreira é um fator de muito debate interno.

Os salários altos atraem pessoas com baixa aderência, sendo assim uma etapa eliminatória durante o processo seletivo poderia minimizar esta deficiência, além de preparar para o trabalho os novos ingressantes, garantindo maior adaptação as atividades que serão exigidas.

#### Subtema 2.4.7. Deficiência na capacitação

A capacitação para o trabalho também é um dificultador para a execução assertiva das atividades, não possuem sistemas de ensino a distância e a prática de educação continuada não está estruturada adequadamente.

Aliado a isso, tem dificuldade orçamentária para o envio de profissionais para ações de desenvolvimento, bem como impossibilidade de liberação, visto

que pelo número diminuído em algumas posições de trabalho, não há como se liberar o profissional para a capacitação.

#### Subtema 2.4.8. “Falta” de política de remoção

A remoção é um tema controverso internamente, tem dificuldade de manter profissionais em áreas de fronteira e com maior dificuldade de acesso.

Desta forma, a disputa e solicitações de remoção são altas. A informação recebida é que os superintendentes federais têm autonomia para a distribuição de pessoal, bem como os profissionais conseguem negociações para alteração do posto de trabalho, o que inviabiliza a atividade de alguns pontos de fiscalização.

Subtema 2.4.9. “Falta” de instrumentos de avaliação de desempenho e meritocracia

O subsistema de RH que trata de avaliação individual de desempenho e meritocracia não está estruturado.

Em diversas áreas entrevistadas foi pontuado a falta de um sistema de meritocracia para ascensão a postos de comando, bem como ser o elemento diferencial para remoção. Como não possuem métricas de controle da produtividade, automaticamente a avaliação individual passa a ser medida por critérios subjetivos e interpessoais.

### **MACROTEMA 3: Indistinção entre atividades que importam em exercício do Poder de Polícia Administrativo e as que não**

Nessa temática foi possível constatar uma enorme dificuldade das áreas técnicas de conseguirem separar, dentre o rol de atividades e atribuições que executam, aquelas que correspondem ao exercício do poder de polícia administrativo, daquelas que não correspondem.

Mais ainda, basicamente a totalidade dos entrevistados, quando perguntados, sem a apresentação do conceito legal e doutrinário correspondente, não conseguiu distinguir as fronteiras entre o Poder de Polícia do órgão (e de seu titular) e aquelas atividades com este instituto, executadas pelas carreiras de Auditor Fiscal Federal Agropecuário e de Técnico de Fiscalização Federal Agropecuária.

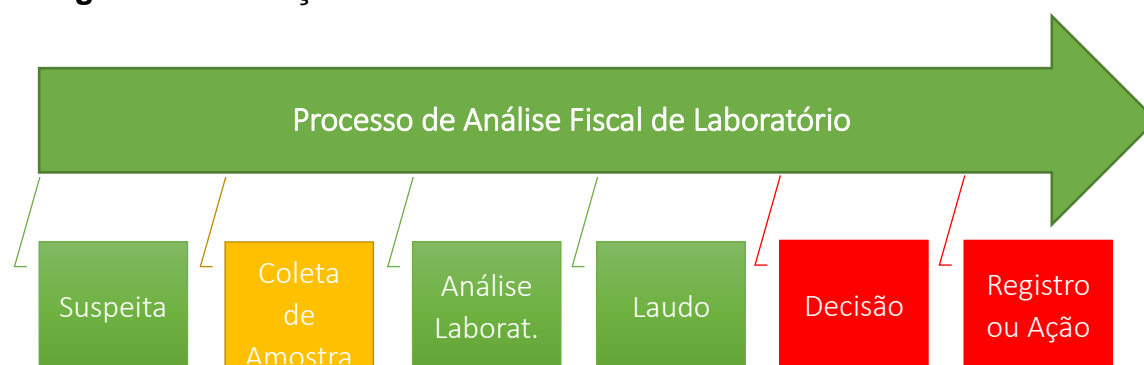
Esta incapacidade de distinção, talvez somada à cultura organizacional, faziam com que os entrevistados, em sua maioria, indicassem basicamente todas as atividades da unidade como possuindo poder de polícia e, ainda, muitas delas com necessidade de serem executadas por Auditores Fiscais Federais Agropecuários.

Exemplo dessa discussão, inclusive a título de esclarecimento conceitual, se deu no tocante ao processo de análise fiscal laboratorial (Figura 1), no qual a maioria dos entrevistados da área entendia ser todo o processo constituído de atividades de poder de polícia administrativo e com necessidade de ser executado, em sua totalidade, por agente público, dotado de fé pública.

Nesse sentido, após amplo debate, os técnicos da área compreenderam que somente as atividades destacadas em vermelho, na figura 1 a seguir, são dotadas de poder de polícia e que, outrossim, não necessariamente precisam ser executadas por Auditores Fiscais ou Técnicos de Fiscalização.

Importante destacar que na atividade de “Colheita de Amostra” (em amarelo) o grupo concluiu que só há o poder de polícia implicado quando se faz necessário o uso da força, no caso de recusa / resistência por parte do administrado, momento em que o agente responsável por sua execução (seja ele público ou privado) pode / deve solicitar apoio da força policial estatal para garantir a executoriedade da ação, mediante ato coercitivo legalmente previsto.

**Figura 1 – Distinção entre Atividades com e sem Poder de Polícia**



Fonte: Elaboração Própria

Nessa temática, identificou-se ainda a dificuldade dos entrevistados (em todas as unidades da SDA estudadas) em distinguir, no exercício prático de suas atividades, os conceitos de Poder de Polícia, Fé Pública, Dever Funcional e Sigilo Funcional. E, ainda, a necessidade de ser ou não servidor público ou agente público para sua execução (P.Ex. Perito Judicial).

Em face da relevância dessa temática para fins deste projeto e da dificuldade de distinção pelos entrevistados, optou-se por dedicar, na seção 6, espaço exclusivo para tratar deste objeto, lançando mão de doutrina, legislação e matéria sob discussão jurisprudencial.

Em resumo os principais pontos das entrevistas que merecem destaque são:

#### 1. Instrumentos de Gestão:

- Restrições Orçamentárias e financeiras;
- Subfinanciamento;
- Restrições de quantitativo de pessoal, bem como sua má distribuição pelo país;
  - Falta de autonomia na gestão de meios (Pessoal, Logística, Suprimentos, Serviços, TIC, Orçamentos e Finanças);
- Falta de cultura de gestão, monitoramento e

acompanhamento das atividades planejadas.

## **2. Pessoal e Gestão de Pessoas:**

- Não gestão das Carreiras-Fim (AFFA e de técnicos);
- Carreiras-Fim (AFFA e de técnicos) não reconhecem SDA como sua “casa”;
- Corporativismo;
- Desvirtuação da Carreira de AFFA {Parecem querer ser “Especialistas de Política e Gestão Agropecuária”, e executam vistoria de malas em aeroportos, análises em laboratórios, “supervisão” de cursos [IN 46/2016 (?)]};
  - Conflito entre as Carreira-Fim (AFFA versus de técnicos);
  - Deficiência e desestímulo área-meio (suporte);
  - Vazio Sanitário (Material genético e Doenças transmissíveis).

## **3. Características Institucionais e Fronteiras:**

- Sombreamento entre as equipes SDA e SRI (Equipe da SRI entende que pode alterar entendimento da SDA no âmbito de negociações internacionais);
  - Interferência política nas unidades estaduais (não observam orientações técnicas e normas da SDA);
  - Existência de algumas atividades realizadas pela SDA (e outras que querem migrar para a SDA) que, aparentemente, não têm relação direta com prevenção e controle fito e zoo sanitários e segurança alimentar (P.Ex.: Classificação de Produtos e combate à fraude econômica).

## **4. Estrutura e processos da Defesa Agropecuária:**

- Falta de processos, manuais, sistemas integrados

(informatizados) e capacitação e formação;

- Estrutura interna (Organização) da SDA e das unidades nas SFA desbalanceadas;
- Processo de credenciamento de laboratórios (riscos);
- Possibilidade de conflito de interesse na inspeção permanente em frigoríficos/abatedouros - Pessoal cedido fiscalizados “art. 73” - (riscos);
- Baixa relação com órgãos e entidades dos Governos Estaduais (em algumas atividades);

#### **5. Características e Percepções do Mercado:**

- Critérios e regras (requisitos) diferentes de cada país importador;
- Intenção do mercado nacional pela redução do controle estatal e migração para Autocontrole => Responsabilização do próprio produtor;
- “Não há problema na área vegetal, pois não há monitoramento, prevenção, controle e capacidade de resposta na área vegetal” (Ex. Soja, Algodão, ...);

#### **6. Visão do mercado:**

- “Do jeito que está não dá para ficar”
- “É preciso ter uma autoridade fito e zoo sanitária forte, com independência técnica e credibilidade...”
- “Tem que colocar recursos para melhorar a Defesa Agropecuária (Vegetal e Animal)”
- Cobrar taxas pelo exercício do poder de polícia, preços por serviços prestados (Laboratórios, ...), Fundo Privado para Desenvolvimento da Defesa Agropecuária;
- “Autocontrole com auditoria e responsabilização (Vegetal e

Animal)”;

- “Defesa Agropecuária não pode atrapalhar os negócios”.

#### 7. Observação Geral coletada das entrevistas:

- A mudança é uma necessidade operacional, o modelo atual não garante a prevenção e controle fito e zoo sanitários, bem como não permite o controle de resultados.

### 4.3. LEGISLAÇÃO MENCIONADA NAS ENTREVISTAS

No tocante aos principais normativos, leis e outros documentos com força de norma que atingem a SDA e suas áreas, e que são relevantes para este trabalho de Consultoria, os entrevistados mencionaram os que seguem na Tabela a seguir.

**Tabela 5 – Principal Rol de Leis, Decretos e Normativos da SDA Mencionado nas Entrevistas**

PRINCIPAL ROL DE LEIS, DECRETOS E NORMATIVOS DA SDA / MAPA						
Área da SDA	Objeto	Lei	Decreto	IN	Portaria	Outro
SDA (GERAL)	Política Agrícola	8.171/1991				
	Declaração de estado de emergência fitossanitária ou zoossanitária	12.873/2013	8.133/2013			
	Regimento interno SDA				SDA 99/2016	
	Emitir certificado fitossanitário, sanitário ou higiênico-sanitário exigidos por país importador com base em acordos ou convênios internacionais					Res. CAMEX 29/2016

PRINCIPAL ROL DE LEIS, DECRETOS E NORMATIVOS DA SDA / MAPA						
Área da SDA	Objeto	Lei	Decreto	IN	Portaria	Outro
	SUASA - Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária		5.741/2006			
DFIA	Agrotóxicos	7.802/1989	4.074/2002			
	Fertilizantes	6.894/1980	4.954/2004	53/2013		
	Sementes e Mudanças	10.711/2003	5.153/2004	24/2005 9/2005		
	Proteção de cultivares	9.456/1997	2.366/1997			
DSV	Regulamento de Defesa Sanitária Vegetal		24.114/1934			
	SUASA - Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária		5.741/2006			
	Convenção Internacional para a Proteção dos Vegetais (CIVP)		5.759/2006			
DIPOV	Competências da DIPOV				Art. 111, Portaria SDA 99/2016	
	Classificação de Produtos Vegetais	9.972/2000	6.268/2007			
	Padronização, classificação, registro, inspeção, produção e fiscalização de bebidas	8.918/1994	6.871/2009			
	Produção, circulação e comercialização do vinho e derivados da uva e do vinho	7.678/1988	8.198/2014			
	Requisitos e procedimentos administrativos para o registro de estabelecimento e de produto (BEBIDA)					
	Procedimentos para verificação dos padrões de				17/2015	

PRINCIPAL ROL DE LEIS, DECRETOS E NORMATIVOS DA SDA / MAPA						
Área da SDA	Objeto	Lei	Decreto	IN	Portaria	Outro
	identidade e qualidade de vinho e derivados da uva e do vinho					
	Procedimentos para os produtos bebida, fermentado acético e matéria-prima			54/2009		
	"Requisitos, critérios e prazos para autorizar por meio de credenciamento das pessoas jurídicas de direito público ou privado a prestar ou executar serviços de classificação de produtos vegetais, seus subprodutos e resíduos de valor econômico"			55/2009		
	Cria o Sistema de Cadastro dos Agentes da Cadeia Produtiva de Vegetais, seus Produtos, Subprodutos e Derivados para Certificação da Segurança e Qualidade - SICASQ			54/2011		
	Aprova Normas Técnicas Específicas para a Produção Integrada de Citros			66/2003		
	Aprova o Regulamento Técnico de Cursos de capacitação e qualificação de classificadores de produtos de origem vegetal, seus subprodutos e resíduos de valor econômico			42/2008		
<b>CGAL</b>	Desclassificação de Produtos vegetais			46/2009		
	Credenciamento da Rede Laboratorial			IN 31/2013		

PRINCIPAL ROL DE LEIS, DECRETOS E NORMATIVOS DA SDA / MAPA						
Área da SDA	Objeto	Lei	Decreto	IN	Portaria	Outro
<b>DSA</b>	Certificação de Laboratórios			Art. 3º, IN 57/2013		NBR ISO 17025/2005
	Criação da OIE		18.642/1929			
<b>Princípios Internacionais</b>	Regulamento do Serviço de Defesa Sanitária Animal		24.548/1934			
	<i>From Farm to Fork 2014</i>					
	<i>Codex Alimentarius</i>					
<b>Outros</b>	Acordo SPS/OMC					
	Glossário de Termos Fitossanitários					

Fonte: Elaboração Própria

As leis, decretos e normativos supramencionados, constantes da Tabela anterior, foram lidos e, deles foram extraídos subsídios para a análise da legislação e documentos, que será apresentada na próxima seção.

## 5. ANÁLISE DA LEGISLAÇÃO E DE DOCUMENTOS

Esta seção reúne os achados das legislações sobre defesa agropecuária. A primeira parte, trata de um pacote de leis e regulamentos que versam sobre o contexto da sanidade fitossanitária, a segunda traz uma coletânea de incursões de órgãos de controle externo sobre o Mapa e suas unidades, servindo-nos para destacar os aspectos de gestão que precisam de aperfeiçoamento. A terceira parte trata de informações do ambiente internacional da sanidade animal e vegetal, subsidiando, talvez, uma reflexão maior sobre a nossa realidade. A última parte trata dos aspectos de gestão, sua estrutura, processos e estratégia, numa abordagem mais integrada, destacando os serviços descentralizados.

A lista geral de documentos estudados é a seguinte:

1. LEI Nº 8.171, DE 17 DE JANEIRO DE 1991. DISPÕE SOBRE A POLÍTICA AGRÍCOLA
2. DECRETO Nº 5.741, DE 30 DE MARÇO DE 2006. DISPÕE SOBRE A REGULAMENTAÇÃO DO SISTEMA UNIFICADO DE ATENÇÃO À SANIDADE AGROPECUÁRIA - SUASA
3. LEI Nº 12.873, DE 24 DE OUTUBRO DE 2013 – REGIME DIFERENCIADO PARA A CONAB E DECLARAÇÃO DE ESTADO DE EMERGÊNCIA
4. MINUTA DE DECRETO, AINDA EM TRAMITAÇÃO NO MAPA, PARA REGULAMENTAR O FFAP
5. LEI Nº 10.711, DE 05 DE AGOSTO DE 2003 – SISTEMA NACIONAL DE SEMENTES E MUDAS.
6. MINUTA DO RELATÓRIO DO FUNDO FEDERAL AGROPECUÁRIO - MAPA
7. DECRETO Nº 24.114, DE 12 DE ABRIL DE 1934
8. DECRETO 9.013, DE 29 DE MARÇO DE 2017.
9. LEI Nº 7.802, DE 11 DE JULHO DE 1989 - AGROTÓXICOS.

10. EXCERTO DO RELATÓRIO DE AUDITORIA ANUAL DE CONTAS, SECRETARIA FEDERAL DE CONTROLE INTERNO, COORDENAÇÃO-GERAL DE AUDITORIA DA ÁREA DE AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO. SFC/DE/CGAGR. EXERCÍCIO 2016.
11. LEI Nº 10.883, DE 16 DE JUNHO DE 2004 – CARREIRA DE FISCAL
12. LEI Nº 5.172, de 25 DE OUTUBRO DE 1966 – SISTEMA TRIBUTÁRIO NACIONAL
13. LEI Nº 9.712, DE 20 DE NOVEMBRO DE 1998 – APERFEIÇA OS DISPOSITIVOS DA SANIDADE AGROPECUÁRIA
14. LEI Nº 9.784, DE 29 DE JANEIRO DE 1999 – PROCESSO ADMINISTRATIVO
15. TC 013.179/2016-0, ACÓRDÃO Nº 1708/2017 – TCU – Plenário
16. SUMÁRIOS EXECUTIVOS. NOVA SÉRIE. AVALIAÇÃO DAS AÇÕES DE VIGILÂNCIA E FISCALIZAÇÃO NO TRÂNSITO INTERNACIONAL DE PRODUTOS AGROPECUÁRIOS.
17. TC 008.930/2016-3, ACÓRDÃO 1328/2016 – TCU – PLENÁRIO
18. TC 026.155/2011-7, ACÓRDÃO 2961/2012 – TCU – PLENÁRIO
19. TC 025.221/2009-5, ACÓRDÃO 1.681/2011 – TCU – PLENÁRIO
20. TC 032.423/2010-1, ACÓRDÃO 575/2012 – TCU – PLENÁRIO
21. TC 008.768/2012-9, ACÓRDÃO 2679/2012 – TCU – PLENÁRIO
22. TC 002.735/2005-4, ACÓRDÃO 1.167/2010 – TCU - PLENÁRIO
23. RELATÓRIO DE AUDITORIA ANUAL DE CONTAS, SECRETARIA FEDERAL DE CONTROLE INTERNO, COORDENAÇÃO-GERAL DE AUDITORIA DA ÁREA DE AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO. SFC/DE/CGAGR. EXERCÍCIO 2016.
24. DECRETO Nº 5.759, DE 17 DE ABRIL DE 2006
25. RESOLUÇÃO CONCEX Nº 29, DE 24 DE MARÇO DE 2016
26. MERCOSUL/CMC/DEC NR 6/96
27. RELATÓRIO DE MONITORAMENTO TCU, AC-2271-49/05-P, ACÓRDÃO 2271/2005, PROCESSO 002.735/2005-4
28. DECRETO Nº 18.642, DE 12 DE MARÇO DE 1929

29. FROM FARM TO FORK. SAFE FOOD FOR EUROPE'S CONSUMERS
30. CODEX ALIMENTARIUS – FAO/WHO FOOD STANDARDS. CAC/RCP 1-1969 VER.4-2003.
31. STAKEHOLDER ANNOUNCEMENT – USDA PROPOSES ADJUSTMENTS TO AGRICULTURAL QUARANTINE INSPECTION (AQI) PROGRAMA USER FEE
32. REGIMENTO INTERNO SDA, MAIO/2017
33. CADEIA DE VALOR SDA/MAPA
34. DECRETO Nº 8.852, DE 20 DE SETEMBRO DE 2016.
35. DOCUMENTO “DIAGRAMA COMPLETO DE CONTEXTO DOS MACROPROCESSOS E PROCESSOS DE SERVIÇO DO DEPARTAMENTO DE SAUDE ANIMAL
36. PLANILHA DE EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA 2016
37. PLANILHA DE FORÇA DE TRABALHO SDA
38. PLANILHA DE FORÇA DE TRABALHO SFA
39. LEI Nº 12.775, DE 28 DE DEZEMBRO DE 2012.
40. RELATÓRIO DE GESTÃO EXERCÍCIO 2015 – MAPA
41. DOCUMENTO “CADEIA DE VALOR DO MACROPROCESSO DEFESA AGROPECUÁRIA”
42. REGIMENTO INTERNO DA SDA/MAPA, PORTARIA 99, DE 12 DE MAIO DE 2016.

## 5.1 POLÍTICAS PÚBLICAS E PODER DE POLÍCIA ADMINISTRATIVA

Esta subseção traz uma síntese analítica de marcos legais. Trata-se de uma coleção sobre as principais leis e normas nacionais que podem subsidiar ou aperfeiçoar a compreensão sobre o contexto da sanidade fitossanitária. Buscou-se a objetividade na escolha dos itens a serem estudados, enfatizando pressupostos, princípios e objetivos gerais. Noutro polo, enfatizou-se as ações que davam clara noção do **poder de polícia administrativo** do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, em particular naquilo que respeitava a defesa sanitária animal e vegetal. O discurso trouxe esse “filtro” em todo o seu percurso e para deixar ainda mais aparente essa intenção, incluiu-se a sigla **(PP)** para designar todos os dispositivos que enfaticamente são tecidos pelo Poder de Polícia, na ótica dos atores interno da SDA/MAPA.

O corolário do filtro de Poder de Polícia abrangeu algumas das principais funções ou instrumentos que caracterizam tal atributo, **no entendimento hoje predominante dos servidores da SDA/MAPA**, quais sejam: taxas, multas, sanções, fiscalizações e inspeções. Assim, de forma didática, será incluída a sigla (PP) para tais funções.

Foram analisados 15 documentos, conforme lista a seguir:

1. LEI Nº 8.171, DE 17 DE JANEIRO DE 1991. DISPÕE SOBRE A POLÍTICA AGRÍCOLA
2. DECRETO Nº 5.741, DE 30 DE MARÇO DE 2006. DISPÕE SOBRE A REGULAMENTAÇÃO DO SISTEMA UNIFICADO DE ATENÇÃO À SANIDADE AGROPECUÁRIA - SUASA
3. LEI Nº 12.873, DE 24 DE OUTUBRO DE 2013 – REGIME DIFERENCIADO PARA A CONAB E DECLARAÇÃO DE ESTADO DE EMERGÊNCIA
4. LEI Nº 12.873, DE 24 DE OUTUBRO DE 2013 – REGIME DIFERENCIADO PARA A CONAB E DECLARAÇÃO DE ESTADO DE EMERGÊNCIA

5. MINUTA DE DECRETO, AINDA EM TRAMITAÇÃO NO MAPA, PARA REGULAMENTAR O FFAP
6. LEI Nº 10.711, DE 05 DE AGOSTO DE 2003 – SISTEMA NACIONAL DE SEMENTES E MUDAS.
7. MINUTA DO RELATÓRIO DO FUNDO FEDERAL AGROPECUÁRIO - MAPA
8. DECRETO Nº 24.114, DE 12 DE ABRIL DE 1934
9. DECRETO 9.013, DE 29 DE MARÇO DE 2017.
10. LEI Nº 7.802, DE 11 DE JULHO DE 1989 - AGROTÓXICOS.
11. EXCERTO DO RELATÓRIO DE AUDITORIA ANUAL DE CONTAS, SECRETARIA FEDERAL DE CONTROLE INTERNO, COORDENAÇÃO-GERAL DE AUDITORIA DA ÁREA DE AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO. SFC/DE/CGAGR. EXERCÍCIO 2016.
12. LEI Nº 10.883, DE 16 DE JUNHO DE 2004 – CARREIRA DE FISCAL
13. LEI Nº 5.172, DE 25 DE OUTUBRO DE 1966 – SISTEMA TRIBUTÁRIO NACIONAL
14. LEI Nº 9.712, DE 20 DE NOVEMBRO DE 1998 – APERFEIÇOAMENTO DOS DISPOSITIVOS DA SANIDADE AGROPECUÁRIA
15. LEI Nº 9.784, DE 29 DE JANEIRO DE 1999 – PROCESSO ADMINISTRATIVO

DOCUMENTO: LEI Nº 8.171, DE 17 DE JANEIRO DE 1991. DISPÕE SOBRE A POLÍTICA AGRÍCOLA

SÍNTESE OU EMENTA: FIXA FUNDAMENTOS DEFINE OS OBJETIVOS E AS COMPETÊNCIAS INSTITUCIONAIS, PREVÊ OS RECURSOS E ESTABELECE AS AÇÕES E INSTRUMENTOS DA POLÍTICA AGRÍCOLA, RELATIVAMENTE ÀS ATIVIDADES AGROPECUÁRIAS,<sup>23</sup> AGROINDUSTRIAIS E DE PLANEJAMENTO DAS ATIVIDADES PESQUEIRA E FLORESTAL.

**Destaques:**

- A política fundamenta-se em seguintes pressupostos. Os principais são os seguintes:

- a atividade agrícola compreende processos físicos, químicos e biológicos, onde os recursos naturais envolvidos devem ser utilizados e gerenciados, subordinando-se às normas e princípios de interesse público, de forma que seja cumprida a função social e econômica da propriedade;
- o setor agrícola é constituído por segmentos como: produção, insumos, agroindústria, comércio, abastecimento e afins, os quais respondem diferenciadamente às políticas públicas e às forças de mercado;
- o adequado abastecimento alimentar é condição básica para garantir a tranquilidade social, a ordem pública e o processo de desenvolvimento econômico-social;
- a produção agrícola ocorre em estabelecimentos rurais heterogêneos quanto à estrutura fundiária, condições edafoclimáticas,

---

<sup>23</sup> Para os efeitos desta lei, entende-se por atividade agrícola a produção, o processamento e a comercialização dos produtos, subprodutos e derivados, serviços e insumos agrícolas, pecuários, pesqueiros e florestais.

disponibilidade de infraestrutura, capacidade empresarial, níveis tecnológicos e condições sociais, econômicas e culturais;

- o processo de desenvolvimento agrícola deve proporcionar ao homem do campo o acesso aos serviços essenciais: saúde, educação, segurança pública, transporte, eletrificação, comunicação, habitação, saneamento, lazer e outros benefícios sociais.

- Os principais objetivos da política agrícola são os seguintes:

- abastecimento interno, especialmente alimentar, e a redução das disparidades regionais;

- eliminar as distorções que afetam o desempenho das funções econômica e social da agricultura;

- promover a descentralização da execução dos serviços públicos de apoio ao setor rural, visando a complementariedade de ações com Estados, Distrito Federal, Territórios e Municípios, cabendo a estes assumir suas responsabilidades na execução da política agrícola, adequando os diversos instrumentos às suas necessidades e realidades;

- VIII - promover e estimular o desenvolvimento da ciência e da tecnologia agrícola pública e privada, em especial aquelas voltadas para a utilização dos fatores de produção internos;

- estimular o processo de agroindustrialização junto às respectivas áreas de produção;

- promover a saúde animal e a sanidade vegetal; ( incluído pela Lei nº 10.298, de 30.10.2001)

- promover a idoneidade dos insumos e serviços empregados na agricultura; (incluído pela Lei nº 10.298, de 30.10.2001)

- assegurar a qualidade dos produtos de origem agropecuária, seus derivados e resíduos de valor econômico; (incluído pela Lei nº 10.298, de 30.10.2001)

- promover a concorrência leal entre os agentes que atuam nos setores e a proteção destes em relação a práticas desleais e a riscos

de doenças e pragas exóticas no País; (Inciso incluído pela Lei nº 10.298, de 30.10.2001)

- melhorar a renda e a qualidade de vida no meio rural. (Inciso incluído pela Lei nº 10.298, de 30.10.2001)

- As ações e instrumentos da política agrícola e a correlação com as atribuições do Conselho Nacional de Política Agrícola (CNPA).

**Tabela 6 - Ações e Instrumentos da Política Agrícola e a Correlação com as Atribuições do CNPA**

AÇÕES E INSTRUMENTOS	CNPA
<ul style="list-style-type: none"> <li>• planejamento agrícola;</li> <li>• pesquisa agrícola tecnológica;</li> <li>• assistência técnica e extensão rural;</li> <li>• proteção do meio ambiente, conservação e recuperação dos recursos naturais;</li> <li>• defesa da agropecuária;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• orientar a elaboração do Plano de Safra;</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• informação agrícola;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• manter sistema de análise e informação sobre a conjuntura econômica e social da atividade agrícola.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• produção, comercialização, abastecimento e armazenagem;</li> <li>• associativismo e cooperativismo;</li> <li>• formação profissional e educação rural;</li> <li>• investimentos públicos e privados;</li> <li>• crédito rural;</li> <li>• garantia da atividade agropecuária;</li> <li>• seguro agrícola;</li> <li>• tributação e incentivos fiscais;</li> <li>• irrigação e drenagem;</li> <li>• habitação rural;</li> <li>• eletrificação rural;</li> <li>• mecanização agrícola;</li> <li>• crédito fundiário.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• propor ajustamentos ou alterações na política agrícola;</li> </ul>

Fonte: Lei nº 8.171/1991

- A ação governamental<sup>24</sup> para o setor agrícola é organizada pela União, Estados, Distrito Federal, Territórios e Municípios, cabendo: a) ao Governo Federal a orientação normativa, as diretrizes nacionais e a execução das atividades estabelecidas em lei; e b) às entidades de administração direta e indireta dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios o planejamento, a execução, o acompanhamento, o controle e a avaliação de atividades específicas

- No que respeita à proteção do meio ambiente à conservação dos recursos naturais, o poder público deverá disciplinar e fiscalizar o uso racional do solo, da água, da fauna e da flora. Além disso, poderá realizar zoneamentos agroecológicos que permitam estabelecer critérios para o disciplinamento e o ordenamento da ocupação espacial pelas diversas atividades produtivas, bem como para a instalação de novas hidrelétricas.

- Os principais objetivos da defesa agropecuária são os seguintes:

- a sanidade das populações vegetais;
- a saúde dos rebanhos animais;
- a idoneidade dos insumos e dos serviços utilizados na agropecuária;
- a identidade e a segurança higiênico-sanitária e tecnológica dos produtos agropecuários finais destinados aos consumidores.
- vigilância e defesa sanitária vegetal;
- vigilância e defesa sanitária animal;
- inspeção (PP) e classificação de produtos de origem vegetal, seus derivados, subprodutos e resíduos de valor econômico;
- inspeção (PP) e classificação de produtos de origem animal, seus derivados, subprodutos e resíduos de valor econômico;

---

<sup>24</sup> A ação governamental para o setor agrícola desenvolvida pela União, pelos Estados, Distrito Federal, Territórios e Municípios, respeitada a autonomia constitucional, é exercida em sintonia, evitando-se superposições e paralelismos, conforme dispuser lei complementar prevista no parágrafo único do art. 23 da Constituição.

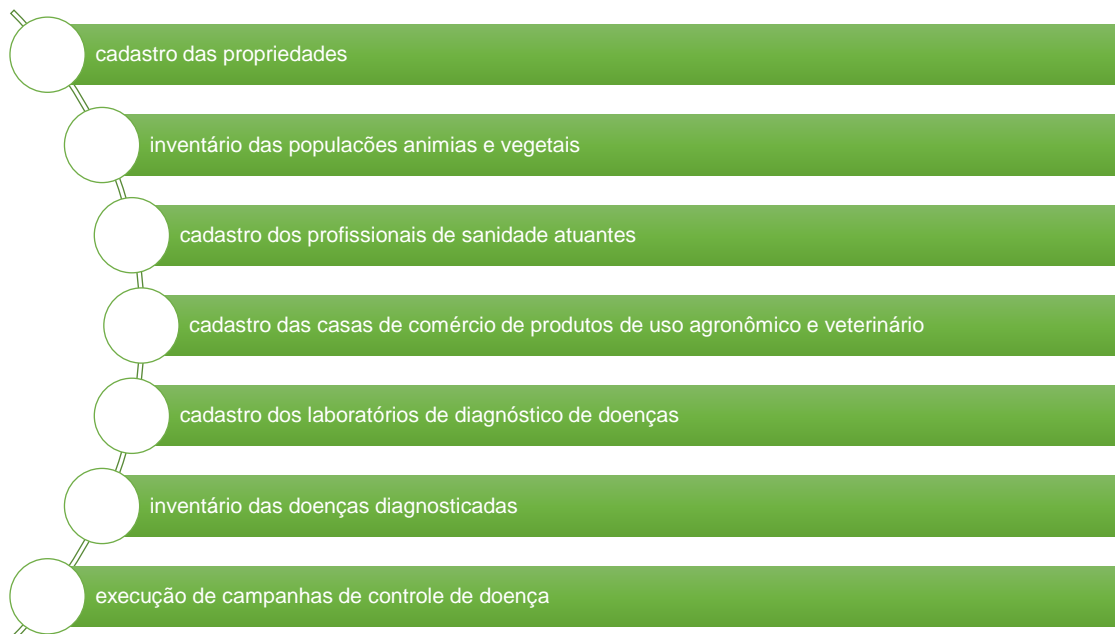
- fiscalização (PP) dos insumos e dos serviços usados nas atividades agropecuárias.

- visando à promoção da saúde, as ações de vigilância e defesa sanitária dos animais e dos vegetais serão organizadas, sob a coordenação do Poder Público nas várias instâncias federativas e no âmbito de sua competência, em um Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária (**SUASA**), articulado, no que for atinente à saúde pública, com o Sistema Único de Saúde de que trata a Lei no 8.080, de 19 de setembro de 1990, do qual participarão:(Incluído pela Lei nº 9.712, de 20.11.1998) (Regulamento)

- serviços e instituições oficiais;
- produtores e trabalhadores rurais, suas associações e técnicos que lhes prestam assistência;
- órgãos de fiscalização (PP) das categorias profissionais diretamente vinculadas à sanidade agropecuária;
- entidades gestoras de fundos organizados pelo setor privado para complementar as ações públicas no campo da defesa agropecuária.

- No âmbito **local** do SUASA terá como principais atividades:

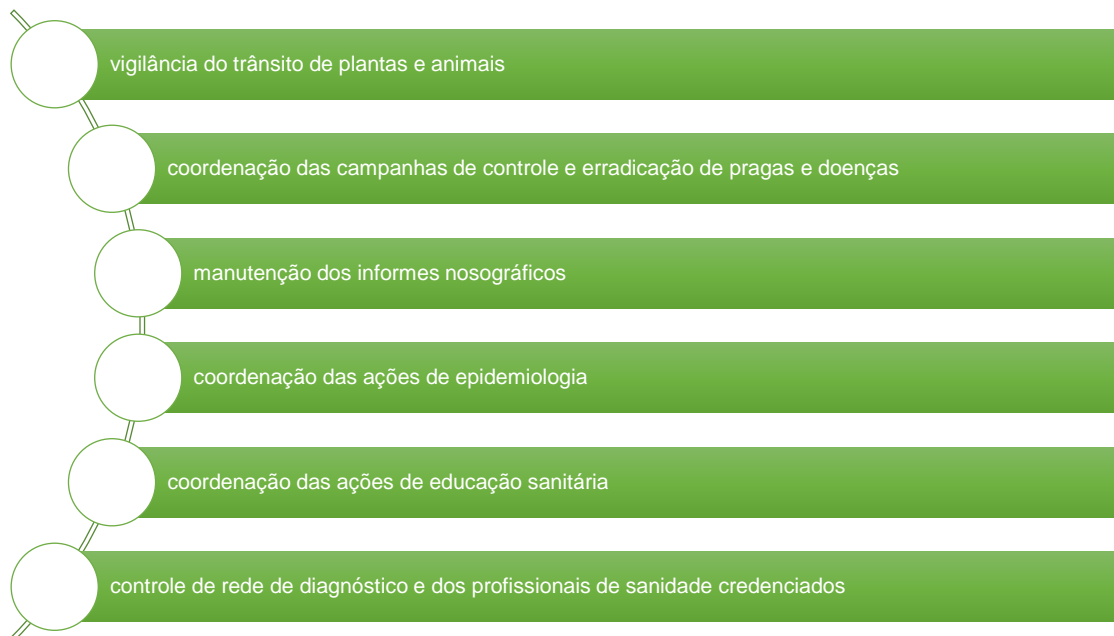
**Figura 2 – Principais Atividades do SUASA em Âmbito Local**



Fonte: Lei nº 8.171/1991

- As instâncias intermediárias do SUASA têm as como principais atividades:

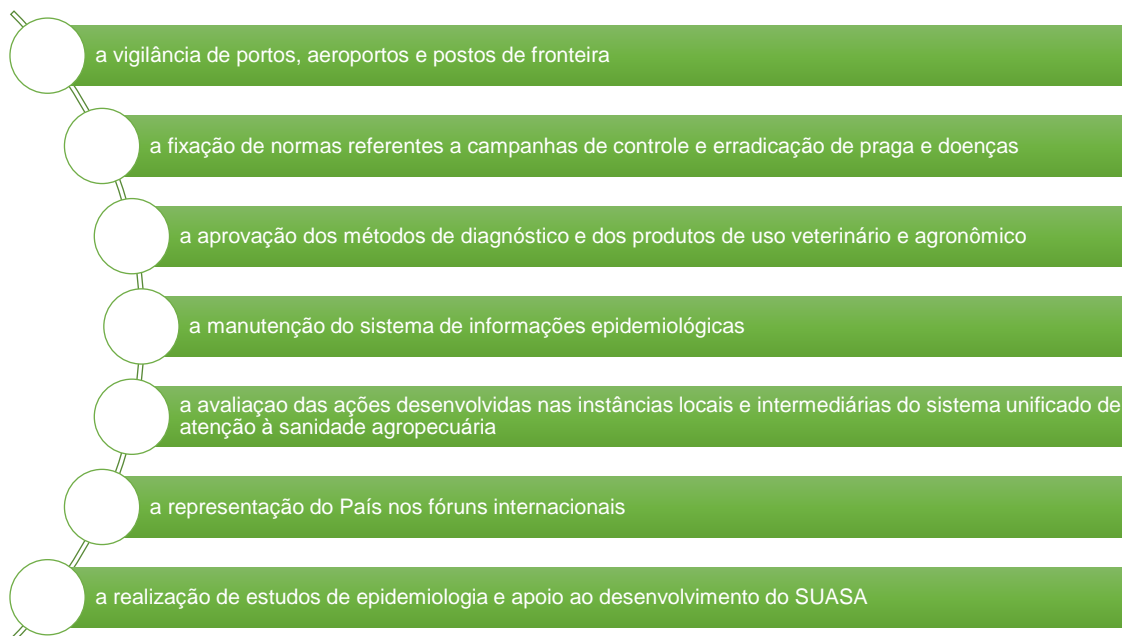
### Figura 3 – Principais Atividades das Instâncias Intermediárias do SUASA



Fonte: Lei nº 8.171/1991

- A instância **central e superior** do SUASA tem como principais atribuições:

## Figura 4 – Principais Atribuições das Instâncias Central e Superior do SUASA



Fonte: Lei nº 8.171/1991

- As estratégias e políticas de promoção à sanidade e de vigilância serão ecossistêmicas e descentralizadas, por tipo de problema sanitário, visando ao alcance de áreas livres de pragas e doenças, conforme previsto em acordos e tratados internacionais subscritos pelo País.

- Como parte do Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária, serão constituídos um sistema brasileiro de inspeção (PP) de produtos de origem vegetal e um sistema brasileiro de inspeção (PP) de produtos de origem animal, bem como sistemas específicos de inspeção (PP) para insumos usados na agropecuária.

- É mantida, no território nacional, a exigência de padronização, fiscalização (PP) e classificação de produtos animais, subprodutos e derivados e seus resíduos de valor econômico, bem como dos produtos de origem animal destinados ao consumo e à industrialização para o mercado interno e externo

- Sobre o crédito rural. Os principais objetivos são os seguintes:

- estimular os investimentos rurais para produção, extrativismo não predatório, armazenamento, beneficiamento e instalação de agroindústria, sendo esta quando realizada por produtor rural ou suas formas associativas;

- favorecer o custeio oportuno e adequado da produção, do extrativismo não predatório e da comercialização de produtos agropecuários;

- incentivar a introdução de métodos racionais no sistema de produção, visando ao aumento da produtividade, à melhoria do padrão de vida das populações rurais e à adequada conservação do solo e preservação do meio ambiente;

- propiciar, através de modalidade de crédito fundiário, a aquisição e regularização de terras pelos pequenos produtores, posseiros e arrendatários e trabalhadores rurais;

- desenvolver atividades florestais e pesqueiras.

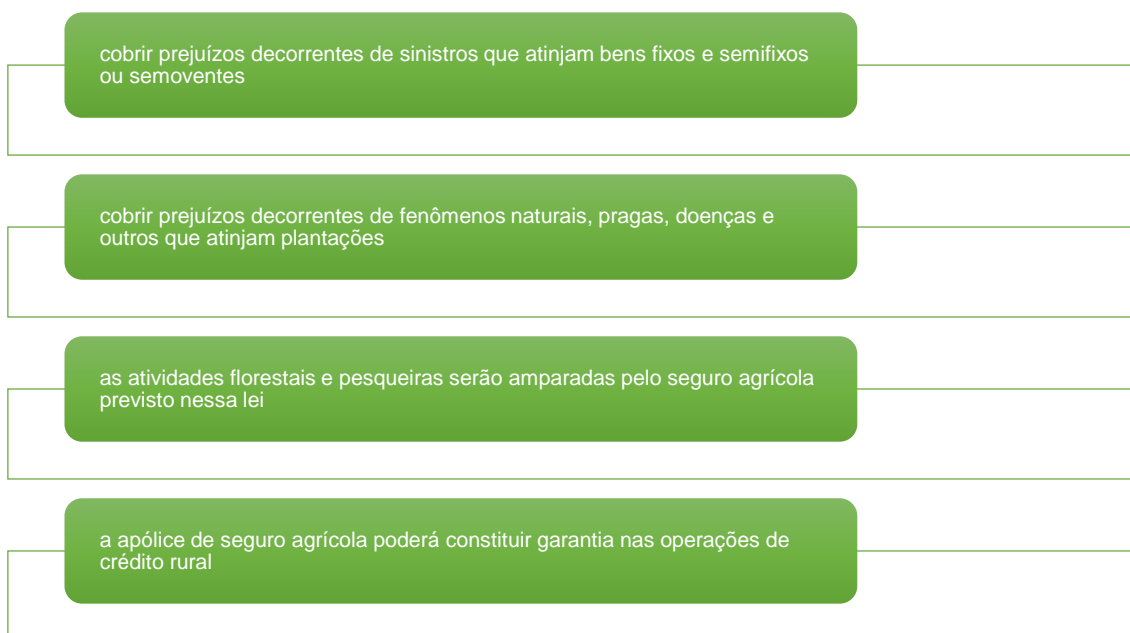
- apoiar a substituição do sistema de pecuária extensivo pelo sistema de pecuária intensivo; (Incluído pela Lei nº 13.158, de 2015)

- estimular o desenvolvimento do sistema orgânico de produção agropecuária. (Incluído pela Lei nº 13.158, de 2015)

- Podem ser beneficiários do crédito rural de comercialização, quando necessário ao escoamento da produção agropecuária, beneficiadores e agroindústrias que beneficiem ou industrializem o produto, desde que comprovada a aquisição da matéria-prima diretamente de produtores ou suas cooperativas, por preço não inferior ao mínimo fixado ou ao adotado como base de cálculo do financiamento, e mediante deliberação e disciplinamento do Conselho Monetário Nacional.

- O seguro agrícola foi instituído na Lei em tela, e tem por principais objetivos:

## Figura 5 – Principais Objetivos do Seguro Agrícola



Fonte: Lei nº 8.171/1991

- o Programa de Garantia da Atividade Agrícola (PROAGRO), será administrado pelo Banco do Brasil. O Programa será regido pelas condições da Lei em tela, e assegurará ao produtor rural duas coisas importantes:

- a exoneração de obrigações financeiras relativas a operação de crédito rural de custeio cuja liquidação seja dificultada pela ocorrência de fenômenos naturais, pragas e doenças que atinjam rebanhos e plantações; (Redação dada pela Lei nº 12.058, de 2009)
- a indenização de recursos próprios utilizados pelo produtor em custeio rural, quando ocorrer perdas em virtude dos eventos citados no inciso anterior.

- Além disso, o PROAGRO cobrirá integral ou parcialmente o seguinte:  
 a) os financiamentos de custeio rural<sup>25</sup> e, b) os recursos próprios aplicados pelo produtor em custeio rural, vinculados ou não a financiamentos rurais.

<sup>25</sup> Os Ministérios da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - MAPA e do Desenvolvimento Agrário - MDA, em articulação com o Banco Central do Brasil, deverão estabelecer

- Sobre o Fundo Nacional de Desenvolvimento Rural, as fontes de recursos são as seguintes: a) programas oficiais de fomento; b) caderneta de poupança rural operadas por instituições públicas e privadas; c) recursos financeiros de origem externa, decorrentes de empréstimos, acordos ou convênios, especialmente reservados para aplicações em crédito rural; d) recursos captados pelas cooperativas de crédito rural; e) multas (PP) aplicadas a instituições do sistema financeiro pelo descumprimento de leis e normas de crédito rural; e f) recursos orçamentários da União;

- Sobre o seguro agrícola, as fontes de financiamento são as seguintes: a) os recursos provenientes da participação dos produtores rurais, pessoa física e jurídica, de suas cooperativas e associações; e b) dotações orçamentárias e outros recursos alocados pela União.

- É o Poder Executivo autorizado a outorgar concessões remuneradas de uso pelo prazo máximo de até vinte e cinco anos, sobre as faixas de domínio das rodovias federais, para fins exclusivos de implantação de reflorestamentos.

---

conjuntamente as diretrizes para o credenciamento e para a supervisão dos encarregados dos serviços de comprovação de perdas imputáveis ao Proagro. (Incluído pela Lei nº 12.058, de 2009)

DOCUMENTO: DECRETO Nº 5.741, DE 30 DE MARÇO DE 2006. DISPÕE SOBRE A REGULAMENTAÇÃO DO SISTEMA UNIFICADO DE ATENÇÃO À SANIDADE AGROPECUÁRIA - SUASA

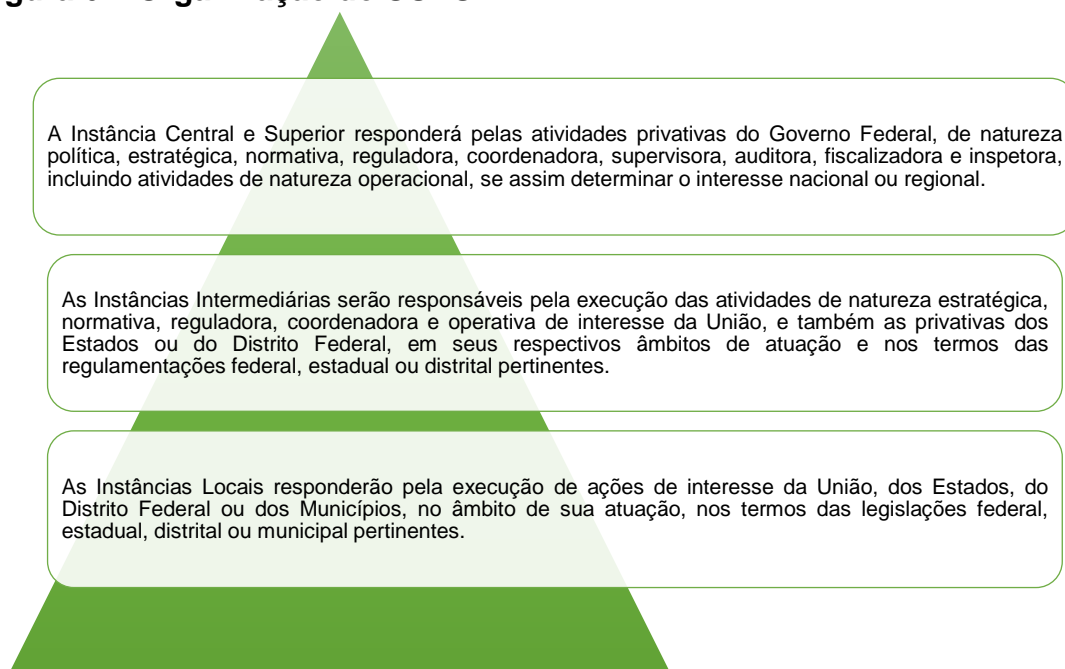
SÍNTESE OU EMENTA: REGULAMENTA OS ARTS. 27-A, 28-A E 29-A DA LEI NO 8.171, DE 17 DE JANEIRO DE 1991, ORGANIZA O SISTEMA UNIFICADO DE ATENÇÃO À SANIDADE AGROPECUÁRIA

Destaques:

- os principais atores que participam do SUASA são os seguintes: a) serviços e instituições oficiais; b) produtores e trabalhadores rurais, suas associações e técnicos que lhes prestam assistência; c) órgãos de fiscalização (PP) das categorias profissionais diretamente vinculados à sanidade agropecuária; e d) entidades gestoras de fundos organizados pelo setor privado para complementar as ações públicas no campo da defesa agropecuária.

- o SUASA está organizado em três instâncias: Central, Intermediária e Local, Art. 9º, a saber:

**Figura 6 – Organização do SUASA**



Fonte: Decreto nº 5.741/2006

- A ênfase operacional de todo o trabalho, reside na instância local. Ela é responsável pela atividade-fim, dentre as principais estão as seguintes:

- cadastro das propriedades;
- inventário das populações animais e vegetais;
- controle de trânsito de animais e vegetais;
- cadastro dos profissionais atuantes em sanidade;
- execução dos programas, projetos e atividades de educação sanitária em defesa agropecuária, na sua área de atuação;
- cadastro das casas de comércio de produtos de usos agrônômico e veterinário;
- cadastro dos laboratórios de diagnósticos de doenças;
- inventário das doenças e pragas diagnosticadas;
- execução de campanhas de controle de doenças e pragas;
- educação e vigilância sanitária;
- participação em projetos de erradicação de doenças e pragas; e
- atuação em programas de erradicação de doenças e pragas.

- O SUASA desenvolverá permanentemente as seguintes atividades:

### Figura 7 – Atividades permanentes do SUASA

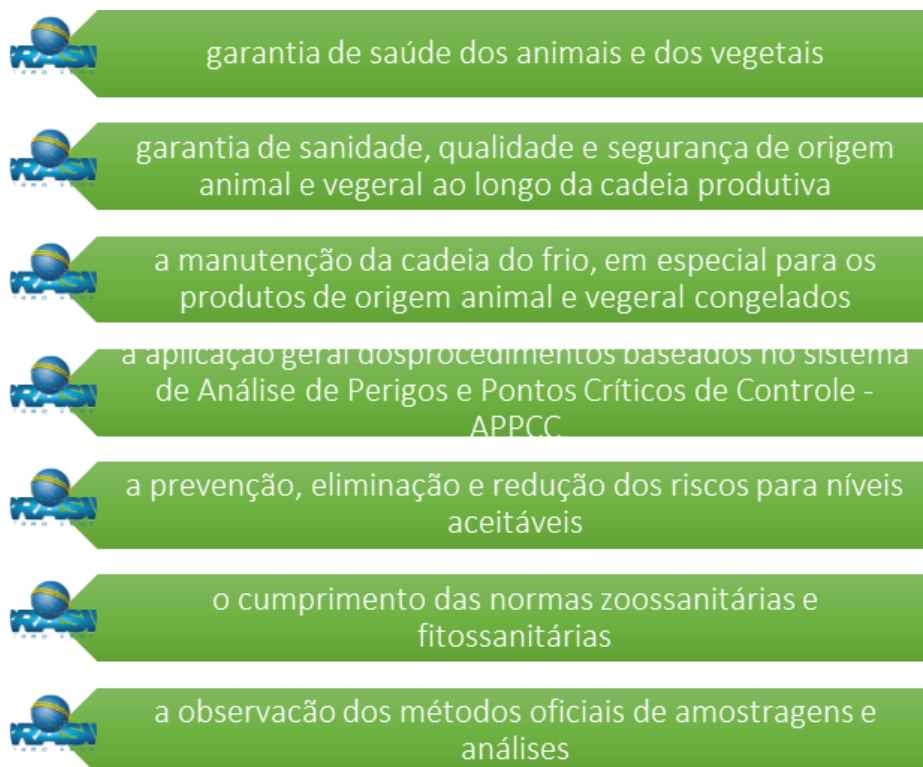


Fonte: Decreto nº 5.741/2006

- A área **municipal** é a unidade geográfica básica para a organização do Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária e para o funcionamento dos serviços oficiais de sanidade agropecuária.

- Todos os participantes do SUASA deverão obedecer aos controles oficiais sobre sanidade agropecuária e qualidade dos produtos e insumos, levando em consideração principalmente os seguintes aspectos:

**Figura 8 – Aspectos a serem considerados pelos participantes do SUASA**



Fonte: Decreto nº 5.741/2006

- O SUASA prevê, em seu Art. 7º, que o MAPA irá estabelecer normas específicas de defesa agropecuária a serem observadas em 3 grandes aspectos:

a) na produção rural para a preparação, a manipulação ou a armazenagem doméstica de produtos de origem agropecuária para consumo familiar, que ficará dispensada de registro, inspeção (PP) e fiscalização (PP); b) na venda ou no fornecimento a retalho ou a granel de pequenas quantidades de produtos da produção primária, direto ao consumidor final, pelo agricultor familiar ou equivalente e suas organizações ou pelo pequeno produtor rural que os produz; e c) na agroindustrialização realizada pela agricultura familiar ou equivalente e suas organizações, inclusive quanto às condições estruturais e de controle de processo.

- Alertas e Mobilização para a sanidade animal e vegetal: no SUASA, AS Instâncias Intermediárias e Locais implantarão sistema de alerta e comunicação

para notificação de riscos diretos ou indiretos à saúde animal e sanidade vegetal, e para troca de informações que facilitem ação de avaliação e gestão dos riscos, rápida e adequada, por parte dos integrantes do Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária.

O MAPA, como Instância Central e Superior, elaborará planos de contingência, de controle e de emergência para doenças e pragas de impacto, e institucionalizará Grupos Nacionais de Emergências Sanitária e Fitossanitária<sup>26</sup>. O MAPA também coordenará os Grupos Nacionais de Emergências Sanitária e Fitossanitária e definirá as normas para sua constituição, seu funcionamento, seus programas de capacitação, treinamento, hierarquia e competências específicas.

- **ATENÇÃO:** os Grupos Nacionais, Estaduais ou Regionais de Emergência Sanitária e Fitossanitária estarão permanentemente articulados e em estado de prontidão, independentemente das declarações de emergência, podendo realizar as ações preventivas e corretivas recomendadas à contenção do evento sanitário ou fitossanitário.

- Pacote de serviços de sanidade animal e vegetal de promoção, prevenção e controle de doenças. Os principais são os seguintes:

### **Tabela 7 – Principais Pacotes de Serviços de Sanidade Animal e Vegetal no SUASA**

O Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária manterá serviço de promoção de saúde animal e vegetal, prevenção, controle e erradicação de doenças que possam causar danos à produtividade animal, à economia e à	avaliação de riscos e controle de trânsito de animais, seus produtos, subprodutos, resíduos e quaisquer outros produtos ou mercadorias que possam servir de substrato, meio de cultura, vetor ou veículo de doenças;
	elaboração de políticas, normas e diretrizes para os programas de prevenção, controle e erradicação de doenças, objetivando o estabelecimento de área livre ou controlada;
	programação, coordenação e execução de ações de vigilância zoossanitária, especialmente a definição de requisitos sanitários a serem observados no trânsito de animais, produtos, subprodutos e derivados de origem animal;

<sup>26</sup> Para o funcionamento dos Grupos Nacionais de Emergências Sanitária ou Fitossanitária, o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, como Instância Central e Superior, garantirá equipes mínimas, capacitação permanente e condições de mobilização para atuar nas ações de controle de emergências sanitárias e fitossanitárias.

sanidade agropecuária, e desenvolverá as seguintes atividades, respeitando as atribuições de cada Instância do Sistema, de acordo com a legislação vigente:

elaboração de planos de contingência, de controle e de emergência para doenças de impacto, definindo as autoridades administrativas que intervirão, os respectivos poderes e responsabilidades, e os canais e procedimentos para troca de informações entre os diferentes intervenientes;

planejamento, coordenação e implementação do sistema de informação zoossanitária e banco de dados correspondente, com o objetivo de facilitar a coordenação das atividades, o intercâmbio de informações e a elaboração e execução de projetos comuns;

realização de estudos e análises de dados zoossanitários e investigações epidemiológicas correspondentes, para subsidiar as ações de planejamento, avaliação e controle relacionadas aos programas sanitários e às estratégias para o desenvolvimento da política nacional em saúde animal;

programação, coordenação e execução da fiscalização (PP) do trânsito de animais, de produtos veterinários, de materiais de multiplicação animal, de produtos destinados à alimentação animal, produtos, subprodutos e derivados de origem animal, incluindo a aplicação de requisitos sanitários a serem observados na importação e exportação;

planejamento, coordenação e execução de ações relacionadas às quarentenas animais e respectivos estabelecimentos quarentenários;

articulação com a rede de laboratórios credenciados, oficiais e acreditados nas atividades relacionadas à saúde animal, visando a elevar a qualidade e uniformidade dos resultados

coordenação do sistema de alerta zoossanitário para notificação de riscos para a saúde animal e para informações que facilitem ação de gestão dos riscos rápida e adequada

Fonte: Decreto nº 5.741/2006

- Sobre o trânsito agropecuário, é obrigatória a fiscalização (PP)<sup>27</sup> do trânsito nacional e internacional, por qualquer via, de animais e vegetais, seus produtos e subprodutos, qualquer outro material derivado, equipamentos e implementos agrícolas, com vistas à avaliação das suas condições sanitárias e fitossanitárias, e de sua documentação de trânsito obrigatória.

- Sobre a questão da fiscalização (PP) do transporte, há um desdobramento nas três instâncias do SUASA. Em outros documentos do TCU, por sinal, foi evidenciado que há pouca interação entre esses atores, não só sobrecarregando o nível central, como, também, deixando lacunas normativas e

<sup>27</sup> A fiscalização (PP) e os controles sanitários agropecuários no trânsito nacional e internacional de animais, vegetais, insumos, inclusive alimentos para animais, e produtos de origem animal e vegetal, equipamentos e implementos agrícolas, nos termos deste Regulamento, serão exercidos mediante procedimentos uniformes, em todas as Instâncias do Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária.

operacionais. Os desdobramentos de competências nessas 3 instâncias são os seguintes:

- O Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, como Instância Central e Superior, estabelecerá as normas e coordenará a fiscalização (PP) do trânsito nacional e internacional, por qualquer via, de animais e vegetais, seus produtos e subprodutos, ou qualquer outro material destes derivado.

**Tabela 8 – Atuação das Instâncias do SUASA versus Critérios Técnicos para Classificação de Risco**

ATUAÇÃO DAS INSTÂNCIAS	CRITÉRIOS TÉCNICOS PARA CLASSIFICAÇÃO DE RISCO
<ul style="list-style-type: none"> <li>• As Instâncias Intermediárias do Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária atuarão na fiscalização (PP) agropecuária do trânsito interestadual, com base nas normas fixadas pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, como Instância Central e Superior.</li> <li>• As Instâncias Intermediárias regulamentarão e coordenarão a fiscalização (PP) agropecuária do trânsito intermunicipal e intramunicipal, com base nas normas fixadas pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, como Instância Central e Superior.</li> <li>• As Instâncias Locais do Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária atuarão na fiscalização (PP) agropecuária no âmbito de sua atuação.</li> <li>• As Instâncias Locais do Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária regulamentarão e coordenarão o trânsito intramunicipal, com base nas normas fixadas pelas Instâncias Intermediárias e pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, como Instância Central e Superior.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• características epidemiológicas específicas das pragas e doenças;</li> <li>• histórico da ocorrência de casos ou focos das pragas ou doenças;</li> <li>• histórico das inconformidades verificadas na fiscalização (PP) do trânsito;</li> <li>• definição da área geográfica incluída no programa a que se aplica a classificação ou categorização;</li> <li>• avaliação da condição zoossanitária ou fitossanitária nas áreas geográficas e das respectivas fronteiras, a serem classificadas ou categorizadas;</li> <li>• estrutura, operacionalização e desempenho dos programas de prevenção, erradicação e controle de pragas e doenças;</li> <li>• organização do sistema de vigilância sanitária agropecuária;</li> <li>• condições e eficiência da fiscalização (PP) do trânsito agropecuário; e</li> <li>• grau de articulação das estruturas de apoio institucional, incluindo a rede laboratorial.</li> </ul>

Fonte: Decreto nº 5.741/2006

- Os servidores públicos das Instâncias Intermediárias, observando as exigências previstas no § 6º do art. 9º deste Regulamento, serão autoridades competentes para fiscalizar o trânsito de vegetais, animais, seus produtos e quaisquer outros produtos ou mercadorias, equipamentos e implementos agrícolas que possam atuar como vetor ou veículo de disseminação de praga ou doença, na circulação entre as unidades da Federação.

- Poder de Polícia (PP) na fiscalização (PP) do transporte: a autoridade competente reterá oficialmente os animais, vegetais, insumos, inclusive alimentos para animais, e produtos de origem animal e vegetal transportados<sup>28</sup>, que não cumpram os requisitos da legislação. A autoridade também assegurará que os tratamentos especial ou quarentenário sejam realizados em conformidade com as condições estabelecidas neste Regulamento e nas normas específicas aplicáveis.

- As atividades de vigilância sanitária agropecuária de animais, vegetais, insumos, inclusive alimentos para animais, produtos de origem animal e vegetal, e embalagens e suportes de madeira importados, em trânsito aduaneiro e exportados pelo Brasil, são de responsabilidade privativa do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.

- **Os Fiscais Federais Agropecuários** são as autoridades competentes para atuar na área da fiscalização (PP) da sanidade agropecuária das importações, exportações e trânsito aduaneiro de animais, vegetais, insumos, inclusive alimentos para animais, e produtos de origem animal e vegetal.

### **Tabela 9 – Controles Sanitários Oficiais *versus* Frequência e Natureza dos Controles**

CONTROLES	FREQUÊNCIA E NATUREZA DOS CONTROLE
Os controles sanitários agropecuários oficiais para exportação e importação de animais, vegetais, insumos, inclusive alimentos para animais, e produtos de origem animal e vegetal incluirão, a critério da autoridade competente, o controle documental, de identidade e físico, conforme norma definida pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, como Instância Central e Superior.	<p>riscos associados aos animais, vegetais, insumos, inclusive alimentos para animais, e produtos de origem animal e vegetal;</p> <p>dos controles efetuados pelos produtores ou importadores; e</p> <p>das garantias dadas pela autoridade competente do país exportador.</p>

Fonte: Decreto nº 5.741/2006

<sup>28</sup> Os responsáveis pela contratação dos serviços de transporte e o transportador de animais, vegetais, insumos, inclusive alimentos para animais, produtos de origem animal e vegetal, equipamentos e implementos agrícolas responderão pelas despesas incorridas em decorrência das decisões das autoridades competentes.

- Os responsáveis pela administração das áreas alfandegadas suprirão as condições adequadas e básicas de funcionamento das atividades de vigilância agropecuária internacional, para o funcionamento dos pontos de entrada e saída no território nacional, em portos, aeroportos, aduanas especiais, postos de fronteiras e demais pontos habilitados ou alfandegados, na forma definida pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, como Instância Central e Superior.

- Poder de Polícia (PP) sobre as cargas: A autoridade competente poderá, a seu critério e conforme a legislação pertinente:

- ordenar que os animais, vegetais, insumos, inclusive alimentos para animais, e produtos de origem animal e vegetal, sejam sacrificados ou destruídos, sujeitos a tratamento especial ou quarentenário, devolvidos ou reexportados;

- ordenar que os animais, vegetais, insumos, inclusive alimentos para animais, e produtos de origem animal e vegetal sejam destinados para outros fins que não aqueles a que inicialmente se destinavam, dependendo do risco associado; e

- sobre as Certificações<sup>29</sup> definidas pelo SUASA, compete às três Instâncias do Sistema e aos Sistemas Brasileiros de Inspeção (PP) de Produtos e Insumos Agropecuários, em suas áreas de competência, implantar, monitorar e gerenciar os procedimentos de certificação sanitária, fitossanitária e de identidade e qualidade, que têm como objetivo garantir a origem, a qualidade e a identidade dos produtos certificados e dar credibilidade ao processo de rastreabilidade.

- aos Fiscais Federais Agropecuários compete a emissão dos certificados oficiais agropecuários exigidos pelo comércio internacional.

---

<sup>29</sup> Será implantado o cadastro nacional dos responsáveis técnicos habilitados a emitir a certificação sanitária de origem, fitossanitária de origem, de identidade e de qualidade, a permissão de trânsito de vegetais e guias de trânsito de animais, na forma definida pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, como Instância Central e Superior, e pela legislação pertinente.

- sobre o credenciamento de serviços, o MAPA, como Instância Central e Superior do SUASA, definirá procedimentos a serem observados no credenciamento de empresas ou organizações interessadas na prestação de serviços técnicos ou operacionais, conforme legislação pertinente. Caberá à autoridade competente avaliar se o prestador de serviço atende aos requisitos de procedimentos, pessoal, infraestrutura, equipamentos, conhecimento técnico e outras exigências legais, na forma definida neste Regulamento e na legislação sanitária e fitossanitária específica. As três Instâncias do SUASA poderão habilitar profissionais para prestar serviços e emitir documentos, conforme a legislação vigente, na forma definida pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, como Instância Central e Superior.

- O SUASA também aborda, no seu Capítulo IV, procedimentos especiais de atuação e destaca a “análise de risco”. Nesse sentido, a Análise de Risco <sup>30</sup>será o método básico utilizado na definição dos procedimentos de atenção à sanidade agropecuária.

- Serão realizadas análises de risco para autorização de importação de animais, vegetais e produtos, sempre que a condição sanitária ou fitossanitária do país de origem, ou de seus países vizinhos, assim determinar, ou em caso de descumprimento das condições sanitárias ou fitossanitárias estabelecidas.

### **Tabela 10 – Condições para Autorização de Importação**

Os produtores de animais, vegetais, insumos agropecuários e produtos de origem animal e vegetal, conforme normas específicas, devem:

- fornecer à autoridade competente as provas da observância do requisito estabelecido, sob a forma por ela exigida, considerando a natureza e a dimensão de sua atividade;
- assegurar que todos os documentos que descrevem os processos desenvolvidos estejam sempre atualizados; e
- conservar quaisquer outros documentos e registros, durante o período definido pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, como Instância Central e Superior.

Fonte: Decreto nº 5.741/2006

<sup>30</sup> A determinação da medida a ser aplicada para alcançar o nível adequado de proteção sanitária e fitossanitária, para determinado risco, deverá considerar o dano potencial à saúde animal e à sanidade vegetal, as perdas econômicas no caso do ingresso, estabelecimento e disseminação de uma praga ou doença, os custos de controle e erradicação no território, e a relação custo e benefício de enfoques alternativos para limitar os riscos.

- Normas complementares do SUASA sobre o Controle Laboratorial:

- Os métodos de análise serão validados em laboratório, observando regra nacional ou protocolo internacionalmente recomendado.

- Na ausência de normas nacionais, ou de normas ou protocolos reconhecidos internacionalmente, o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, como Instância Central e Superior, aprovará normas ou instruções, definindo métodos adequados para cumprir o objetivo pretendido.

- Sobre os controles do SUASA:

O MAPA, como Instância Central e Superior, realizará auditorias gerais e específicas nas demais Instâncias, com o objetivo de avaliar a conformidade dos controles e atividades efetuados com base nos planos nacionais de controle plurianuais. O Ministério pode nomear peritos das Instâncias Intermediárias ou Locais, se necessário, para executar ou apoiar as auditorias gerais e específicas nas demais Instâncias.

- Sobre o controle de crises

- O Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária disporá de Manual de Procedimentos de Gestão de Crises e de Grupos Especiais de Ação Emergencial para Sanidade Agropecuária, que observarão normas específicas definidas pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.

- Os planos de contingência e de emergência especificarão as autoridades administrativas que devem intervir, os respectivos poderes e responsabilidades, os canais e os procedimentos para a troca de informações entre os diferentes intervenientes.

- As Instâncias Intermediárias, em suas áreas de abrangência, revisarão e adequarão os planos de contingência e de emergência <sup>31</sup>às suas condições específicas.

- Sobre os recursos e financiamento do SUASA

- É responsabilidade das três Instâncias garantir os recursos necessários para as atividades do Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária, em suas respectivas jurisdições, observando a legislação pertinente.

- As Instâncias do Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária podem cobrar taxas (PP) ou encargos, conforme suas respectivas legislações pertinentes, para cobrir as despesas ocasionadas pelos controles oficiais, vedada a duplicidade de cobrança pelos serviços prestados.

- Sempre que efetue simultaneamente vários controles oficiais no mesmo estabelecimento, a autoridade competente deve considerá-los como uma única atividade e cobrar uma única taxa.

- No ato do recolhimento de qualquer taxa relativa ao Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária, será, obrigatoriamente, emitido um comprovante do pagamento, na forma regulamentada.

- As Instâncias do SUASA podem fixar, com base em legislação própria, taxas (PP) diferenciadas para os serviços que prestam ou isentá-las em situações específicas.

- As Instâncias do SUASA devem tornar pública a tabela de taxas (PP) cobradas por serviços ou atividades.

- As Instâncias do SUASA podem cobrar as despesas decorrentes de controles adicionais, sempre que a detecção de uma não-conformidade dê origem a controles oficiais ou medidas corretivas que

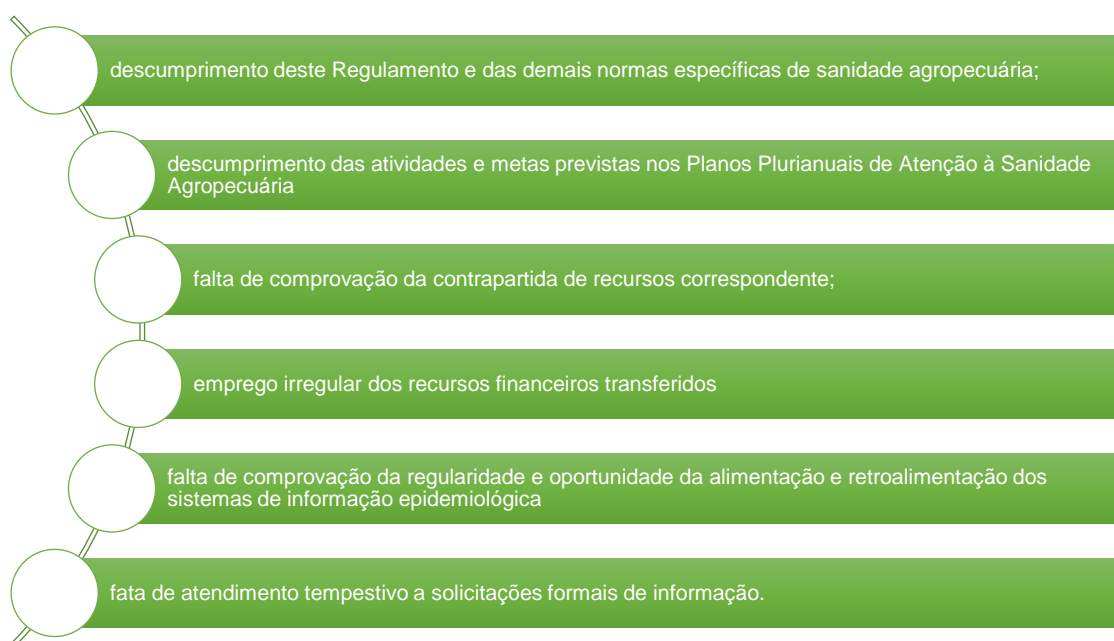
---

<sup>31</sup> Constatada que a não-conformidade pode afetar a sanidade agropecuária em âmbito regional ou nacional, o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, como Instância Central e Superior, realizará assistência, sem pedido prévio, na área identificada.

excedam as atividades normais da autoridade competente, observando legislação pertinente.

- O MAPA poderá suspender repasses de recursos para as Instâncias Intermediárias e Locais nos seguintes casos:

### Figura 9 – Casos de Suspensão de Repasses de Recursos para Instâncias do SUASA



Fonte: Decreto nº 5.741/2006

DOCUMENTO: LEI Nº 12.873, DE 24 DE OUTUBRO DE 2013 – REGIME DIFERENCIADO PARA A CONAB E DECLARAÇÃO DE ESTADO DE EMERGÊNCIA

SÍNTESE OU EMENTA: DIVERSAS ALTERAÇÃO EM VÁRIAS LEIS. DUAS ALTERAÇÕES IMPORTANTES:

1) AUTORIZA A COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO A UTILIZAR O REGIME DIFERENCIADO DE CONTRATAÇÕES PÚBLICAS - RDC, INSTITUÍDO PELA LEI NO 12.462, DE 4 DE AGOSTO DE 2011, PARA A CONTRATAÇÃO DE TODAS AS AÇÕES RELACIONADAS À REFORMA, MODERNIZAÇÃO, AMPLIAÇÃO OU CONSTRUÇÃO DE UNIDADES ARMAZENADORAS PRÓPRIAS DESTINADAS ÀS ATIVIDADES DE GUARDA E CONSERVAÇÃO DE PRODUTOS AGROPECUÁRIOS EM AMBIENTE NATURAL

2) AUTORIZA O PODER EXECUTIVO A DECLARAR ESTADO DE EMERGÊNCIA FITOSSANITÁRIA OU ZOOSSANITÁRIA, QUANDO FOR CONSTATADA SITUAÇÃO EPIDEMIOLÓGICA QUE INDIQUE RISCO IMINENTE DE INTRODUÇÃO DE DOENÇA EXÓTICA OU PRAGA QUARENTENÁRIA AUSENTE NO PAÍS, OU HAJA RISCO DE SURTO OU EPIDEMIA DE DOENÇA OU PRAGA JÁ EXISTENTE

Destaques:

- A Companhia Nacional de Abastecimento – CONAB, por meio deste dispositivo legal, está autorizada a utilizar o Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC, instituído pela Lei no 12.462, de 4 de agosto de 2011, para a contratação de todas as ações relacionadas à reforma, modernização, ampliação ou construção de unidades armazenadoras próprias destinadas às atividades de guarda e conservação de produtos agropecuários em ambiente natural.

- A CONAB, por conveniência administrativa, poderá contratar instituição financeira pública federal<sup>32</sup>, dispensada a licitação, para atuar nas ações de contratação e fiscalização (PP) de obras, serviços de consultoria, inclusive outros de natureza técnica, e aquisição de bens e equipamentos e também gerir recursos financeiros direcionados pela União para reforma, modernização, ampliação e construção de Unidades Armazenadoras Próprias.

- Fica a Companhia Nacional de Abastecimento - CONAB, autorizada a promover transferência de recursos financeiros e orçamentários à instituição financeira pública federal contratada, nos limites necessários para as ações previstas no caput deste artigo.

- A remuneração da instituição financeira pública federal contratada fica limitada a 7% (sete por cento) sobre o montante dos custos incorridos por essa, os quais deverão ser compatíveis com as ações previstas no caput deste artigo.

- A instituição financeira pública federal, na condição de contratada, poderá praticar, em nome da Companhia Nacional de Abastecimento - CONAB, todos os atos necessários à execução dos serviços descritos no art. 1º desta Lei, contemplados no instrumento contratual a ser assinado pelas partes.

- O Poder Executivo está autorizado a declarar estado de emergência fitossanitária ou zoossanitária, quando for constatada situação epidemiológica que indique risco iminente de introdução de doença exótica ou praga quarentenária ausente no País, ou haja risco de surto ou epidemia de doença ou praga já existente. Os limites e condições para a declaração do estado de emergência serão estabelecidos em regulamento.

- A instância central e superior do SUASA, de que trata o § 4º do art. 28-A da Lei no 8.171, de 17 de janeiro de 1991, autorizada, nos termos do regulamento, em caráter extraordinário, a anuir com a importação e a conceder

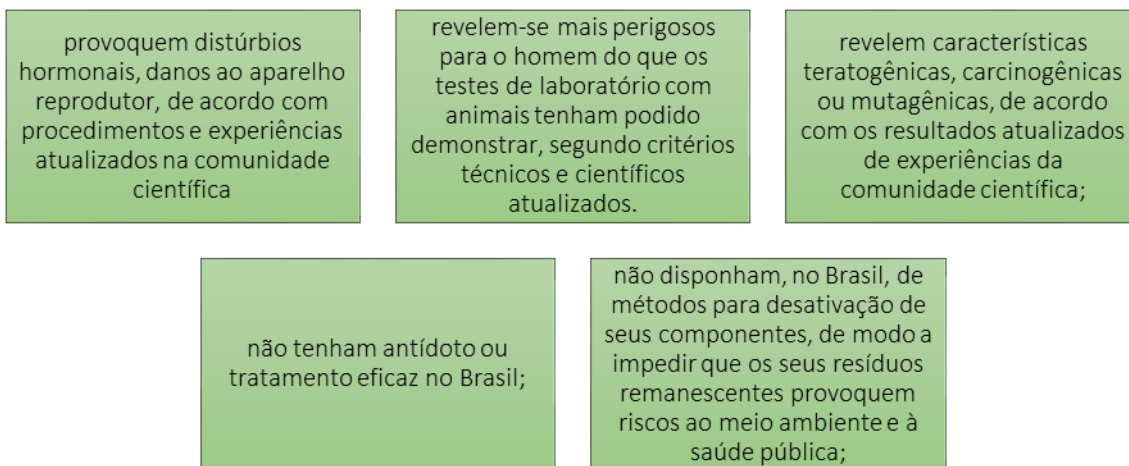
---

<sup>32</sup> A instituição financeira pública federal contratada fica autorizada a utilizar o Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC, instituído pela Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, para a contratação de todas as ações previstas no caput deste artigo.

autorização emergencial temporária de produção, distribuição, comercialização e uso, quando declarado estado de emergência fitossanitária ou zoossanitária de: a) reagentes, kits ou equipamentos para diagnóstico, b) agrotóxicos e afins, e c) produtos veterinários.

- A anuência e a autorização emergencial temporária (acima mencionadas) não poderão ser concedidas a produtos agrotóxicos e afins que causem graves danos ao meio ambiente ou que reconhecidamente:

### Figura 10 – Casos de Vedação à Concessão de Anuência e Autorização Emergencial Temporária para Produtos Agrotóxicos



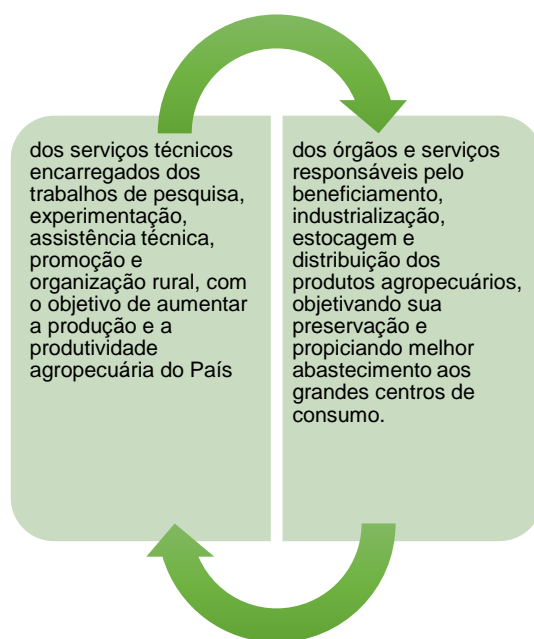
Fonte: Lei nº 12.873/2013

DOCUMENTO: LEI DELEGADA Nº 8, DE 11 DE OUTUBRO DE 1962  
 SÍNTESE OU EMENTA: CRIA O FUNDO FEDERAL AGROPECUÁRIO (FFAP),  
 NO MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO.

Destaques:

- O fundo foi criado, conforme consta do instituto legal, com natureza contábil. Sua missão principal será o fomento, caracterizado pela ampliação das seguintes ações de governo:

### Figura 11 – Missão do Fundo Federal Agropecuário



Fonte: Lei Delegada nº 8/1962

- Os recursos do FFAP serão aplicados no custeio dos programas de estímulo à produção agropecuária, observando-se algumas premissas. As principais seriam as seguintes:

- na realização e ampliação de pesquisas, investigações e trabalhos experimentais e científicos em todos os setores de atividade dos respectivos estabelecimentos agropecuários;

- na inspeção (PP) industrial e sanitária e na classificação dos produtos de origem animal e vegetal e suas matérias primas;
  - no combate a doenças e pragas que atacam os animais e plantas;
  - na realização de pesquisas econômico-financeiras de interesse agropecuário, bem como no levantamento dos custos de produção e da rentabilidade obtida;
    - na fiscalização (PP) de estabelecimentos ou locais de interesse para a agricultura e a pecuária, prevista na legislação em vigor;
    - no aparelhamento dos órgãos do Ministério da Agricultura, que realizem trabalhos de pesquisa, experimentação, promoção e fiscalização (PP) agropecuárias;
    - na contratação de técnicos nacionais e estrangeiros, bem como de pessoal assalariado para execução de trabalhos não especializados, regendo-se, uns e outras, pela legislação aplicável à espécie;
    - na realização de despesas gerais com outras atividades que facultem a atuação dos órgãos e dos técnicos na execução dos seus programas de trabalho;
- a constituirão recursos do FFAP se dará da seguinte forma:
- 3% (três por cento) da renda tributária da União;
  - outras dotações orçamentárias ou créditos especiais que lhe forem destinados;
  - contribuições:
    - de governos estaduais e municipais e de autarquias;
    - de pessoas físicas ou jurídicas, de direito privado, tanto nacionais como estrangeiras;
  - as taxas (PP), de qualquer natureza, previstas na legislação vigente do Ministério da Agricultura para a prestação de serviços ou outros fins;

- a taxa de 3% (três por cento) sobre o valor de venda do pescado nos entrepostos de pesca e postos de recepção, criada pelo Decreto-lei número 9.022, de 26 de fevereiro de 1946.

- as importâncias correspondentes a 0,5% da taxa de despacho aduaneiro prevista no art. 66, § 1º, da Lei nº 3.244, de 14 de agosto de 1967;

- rendas próprias, de qualquer natureza, arrecadadas por órgãos subordinados ao Ministério da Agricultura;

- juros de depósitos bancário ou de operações financeiras de qualquer natureza;

- IX - emolumentos cobrados pela realização de serviços extraordinários de inspeção (PP) sanitária, animal e vegetal, e por patrulhas aéreas, e de moto-mecanização, expurgo e reexpurgo de vegetais;

- X - multas (PP) previstas em leis e regulamentos de diferentes órgãos do Ministério da Agricultura;

- XI - receitas eventuais.

- O FFAP será administrado por um conselho sob a presidência do Ministro da Agricultura, seu membro nato, e será composto por: a) um engenheiro agrônomo, do Quadro do Ministério da Agricultura; b) um representante da Confederação Rural Brasileira, indicado por esta; c) dois membros de notórios conhecimentos técnicos, sendo um veterinário e outro especialista em economia, indicados pelo Ministro da Agricultura.

- Destaca-se que o Decreto nº 75.058, de 6 de dezembro de 1974, reformula o FFAP. Especificamente, a alteração se dá nas competências de uma secretaria executiva para o Conselho do FFAP e, também, altera as competências desse órgão colegiado, ficando da seguinte forma:

- Administrar e promover o desenvolvimento do FFAP;

- Aprovar, para o exercício subsequente, o programa de trabalho a ser executado com recursos do FFAP;

- Pronunciar-se sobre as tomadas de contas dos ordenadores de despesas e dos agentes recebedores da receita, após certificada pelos órgãos de auditoria interna;
- Elaborar o regimento interno do FFAP, a ser aprovado pelo Ministro da Agricultura, na forma do artigo 6º, do Decreto nº 68.885, de 6 de julho de 1971.

DOCUMENTO: MINUTA DE DECRETO, AINDA EM TRAMITAÇÃO NO MAPA, PARA REGULAMENTAR O FFAP

SÍNTESE OU EMENTA: DISPÕE SOBRE AS TAXAS (PP) DE FISCALIZAÇÃO (PP) AGROPECUÁRIA – TFA E A REGULAMENTAÇÃO DO FUNDO FEDERAL AGROPECUÁRIO – FFAP.

Destaque:

Em seu artigo 1º, proposto pelo MAPA, há uma reobjetivação do Fundo, que passa a ter como objetivo “financiar a inovação, o desenvolvimento e as ações de defesa agropecuária do Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária – SUASA”. Assim, o foco em questão é a defesa, e isso está mais claro, ainda, no parágrafo único do Art 1º, que estabelece prioridade para as ações de defesa e especifica, ampliando ao SUASA, as atividades de equideocultura.

Outra delimitação importante está no Art. 2º, que estabelece restrições aos proprietários rurais, arrendatários e assentados da reforma agrária para acesso ao sistema de crédito rural, quando do descumprimento de qualquer regra ou obrigação definida na legislação sanitária. Creio que essa aplicação está demasiado ampla, pois a proposta de decreto não alcançará as determinações de leis.

A minuta também altera a composição do Conselho do FFAP, incluindo um representante da Confederação Nacional de Agricultura – CNA.

No que concerne às receitas a minuta do MAPA define o seguinte:

- As receitas procedentes de quaisquer fontes, bem como os demais recursos previstos, serão depositados em **conta única do tesouro nacional, em nome do Fundo Federal de Defesa Agropecuária (FFAP)**, à disposição do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, que os movimentará e utilizará observando os Planos Plurianuais. (os recursos serão depositados na conta única da União)

- O MAPA acompanhará aplicação dos recursos repassados, em conformidade com a programação aprovada.
  - Constatada a malversação, desvio ou não aplicação dos recursos, caberá ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, aplicar as medidas previstas em lei.
  - Não será permitida a destinação de subvenções e auxílios a instituições prestadoras de serviços de defesa agropecuária com finalidade lucrativa.
  - As disponibilidades do FFAP **serão aplicadas em conformidade com a legislação estabelecida pela Secretaria do Tesouro Nacional - STN.**
  - Os saldos do FFAP verificados no fim de cada exercício **serão integrados ao orçamento do ano subsequente, mediante a abertura de crédito suplementar e/ou especial.**
- A minuta apresentada preconiza que outras regulamentações sobre a fiscalização (PP) da produção virão por meio de Instruções Normativas e Portarias. Isso tende a fortalecer o cipoal de normas soltas e fragmentadas do setor.

DOCUMENTO: LEI Nº 10.711, DE 05 DE AGOSTO DE 2003 – SISTEMA NACIONAL DE SEMENTES E MUDAS.

SÍNTESE OU EMENTA: DISPÕE SOBRE O SISTEMA NACIONAL DE SEMENTES E MUDAS

Destaques:

- O Sistema Nacional de Sementes e Mudanças, objetiva garantir a identidade e a qualidade do material de multiplicação e de reprodução vegetal produzido, comercializado e utilizado em todo o território nacional. As principais atividades do Sistema são as seguintes:

**Figura 12 – Principais Atividades do Sistema Nacional de Sementes e Mudanças**



Fonte: Lei nº 10.711/2003

- Sobre a fiscalização (PP), há divisão e competências específicas entre os entes federados: a) compete aos Estados e ao Distrito Federal elaborar normas e procedimentos complementares relativos à produção de sementes e mudas, bem como exercer a fiscalização (PP) do comércio estadual; e b) compete privativamente ao Mapa a fiscalização (PP) do comércio interestadual e internacional de sementes e mudas.

- O MAPA, por meio desta lei, instituiu o Registro Nacional de Sementes e Mudanças – RENASEM. Com isso, pessoas físicas e jurídicas poderão ser credenciadas para exercer as atividades de: a) responsável técnico; b) entidade de certificação de sementes e mudas; c) certificador de sementes ou mudas de produção própria; d) laboratório de análise de sementes e de mudas; e e) amostrador de sementes e mudas.

- O MAPA, neste mesmo marco legal, instituiu o Registro Nacional de Cultivares – RNC e o Cadastro Nacional de Cultivares Registradas – CNRC. Por meio disso, a produção, o beneficiamento e a comercialização de sementes e de mudas ficam condicionados à prévia inscrição da respectiva cultivar no RNC.

- O Mapa estabelecerá normas para determinação de valor de cultivo e de uso - VCU pertinentes a cada espécie vegetal, para a inscrição das respectivas cultivares no RNC.

- A certificação de sementes e mudas deverá ser efetuada pelo Mapa ou por pessoa jurídica credenciada, na forma do regulamento desta Lei. Parágrafo único. Será facultado ao produtor de sementes ou de mudas certificar a sua própria produção, desde que credenciado pelo Mapa, na forma do § 1º do art. 8º desta Lei.

- sobre o comércio interno de sementes e mudas:

Art. 30. O comércio e o transporte de sementes e de mudas ficam condicionados ao atendimento dos padrões de identidade e de qualidade estabelecidos pelo Mapa.

- Em situações emergenciais e por prazo determinado, o Mapa poderá autorizar a comercialização de material de propagação com padrões de identidade e qualidade a seguir dos mínimos estabelecidos.

- As sementes e mudas deverão ser identificadas, constando sua categoria, na forma estabelecida no art. 23 e deverão, ao ser transportadas, comercializadas ou estocadas, estar acompanhadas de nota fiscal ou nota fiscal do produtor e do certificado de semente ou do termo de conformidade, conforme definido no regulamento desta Lei.

- A comercialização e o transporte de sementes tratadas com produtos químicos ou agrotóxicos deverão obedecer ao disposto no regulamento desta Lei.

- sobre o comércio internacional:

- A produção de sementes e mudas destinadas ao comércio internacional deverá obedecer às normas específicas estabelecidas pelo Mapa, atendidas as exigências de acordos e tratados que regem o comércio internacional ou aquelas estabelecidas com o país importador, conforme o caso.

- Somente poderão ser importadas sementes ou mudas de cultivares inscritas no Registro Nacional de Cultivares.

- Ficam isentas de inscrição no RNC as cultivares importadas para fins de pesquisa, de ensaios de valor de cultivo e uso, ou de reexportação.

- A semente ou muda importada deve estar acompanhada da documentação prevista no regulamento desta Lei.

- A semente ou muda importada não poderá, sem prévia autorização do Mapa, ser usada, ainda que parcialmente, para fins diversos daqueles que motivaram sua importação.

- As sementes ou mudas importadas, quando condenadas, devem, a critério do Mapa, ser devolvidas, reexportadas, destruídas ou utilizadas para outro fim.

- Estão sujeitas à fiscalização (PP), pelo Mapa,<sup>33</sup> as pessoas físicas e jurídicas que produzam, beneficiem, analisem, embalem, reembalem, amostrem, certifiquem, armazenem, transportem, importem, exportem, utilizem ou comercializem sementes ou mudas. Essa competência, por sinal, é de competência exclusiva do Ministério e somente poderá ser exercida por fiscal.

- sobre as penalidades e multas (PP), o marco legal determina que no ato da ação fiscal serão adotadas como medidas cautelares, conforme dispuser o regulamento desta Lei: a) suspensão da comercialização ou b) interdição de estabelecimento. Sem prejuízo da responsabilidade penal e civil cabível, a inobservância das disposições desta Lei sujeita as pessoas físicas e jurídicas, referidas no art. 8º, às seguintes penalidades, isolada ou cumulativamente, conforme dispuser o regulamento desta Lei:

- advertência;
- multa pecuniária;
- apreensão das sementes ou mudas;
- condenação das sementes ou mudas;
- suspensão da inscrição no Renasem;
- cassação da inscrição no Renasem.

Atenção: a multa pecuniária será de valor equivalente a até 250% (duzentos e cinquenta por cento) do valor comercial do produto fiscalizado, quando incidir sobre a produção, beneficiamento ou comercialização.

---

<sup>33</sup> O Mapa poderá descentralizar, por convênio ou acordo com entes públicos, a execução do serviço de fiscalização (PP) de que trata esta Lei, na forma de seu regulamento.

DOCUMENTO: MINUTA DO RELATÓRIO DO FUNDO FEDERAL AGROPECUÁRIO - MAPA

SÍNTESE OU EMENTA: DISPÕE SOBRE AS ÚLTIMAS DISCUSSÕES ACERCA DA VIABILIDADE DO FUNDO.

Destaques:

- segundo a minuta, o Fundo Federal Agropecuário “não existe” dentro do MAPA mesmo sendo uma fonte de recolhimento. O Ministério está fazendo, por isso, gestão junto ao MPOG para ampliar a capacidade de administração desses recursos. Em reunião sobre as autonomias das Agências Reguladoras, foi colocado em pauta a necessidade de gestão da arrecadação no âmbito de cada agente arrecadador.

Segundo a minuta, a situação apresentada inicialmente pelo Secretário Executivo do MPOG refletiu a situação geral dos órgãos e agências que possuem receitas como taxas (PP) e multas (PP) e as dificuldades enfrentadas em poder reaver os valores (ou parte deles) para as atividades finalísticas.

A primeira proposta vinda mesmo do MPOG foi de começar a preparar o texto da próxima lei orçamentaria (2017) que preveja essa vinculação dos recursos àquelas agências ou órgãos que promoveram sua arrecadação. Essa proposta necessita, portanto de uma justificativa política para a autonomia solicitada pelas agências.

Um paralelo importante, foi o setor saúde já conta com o fundo que financia a atividade finalística, todo regulamentado – O Fundo Nacional de Saúde - , o que pode gerar uma ótima precedência para a regulamentação dos fundos agropecuários no âmbito do SUASA.

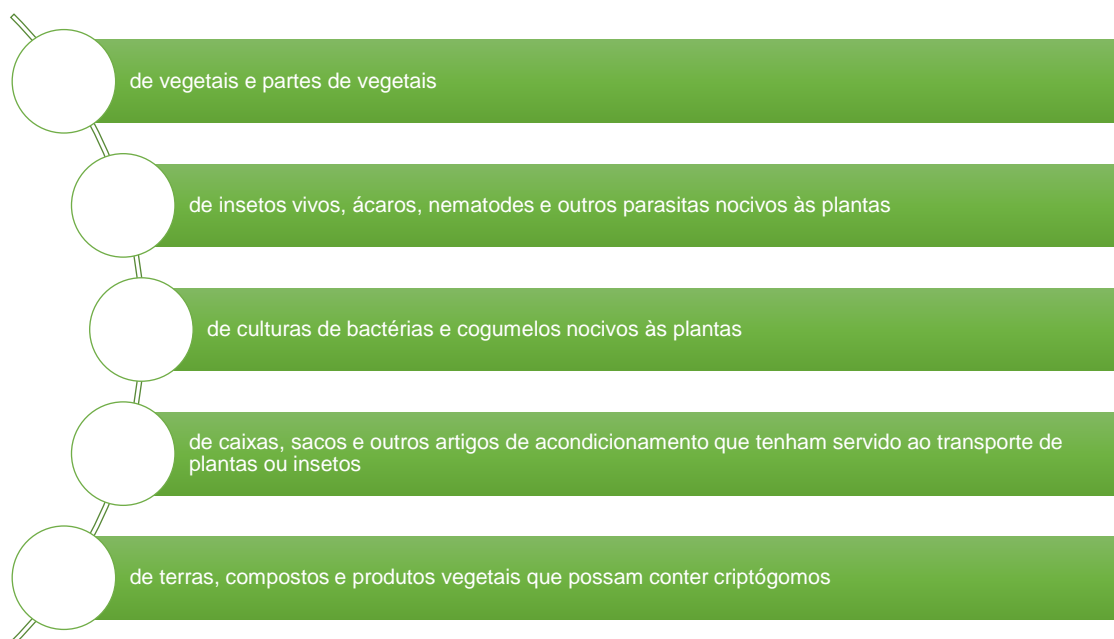
Cabe ao MAPA, portanto, elaborar minuta de projeto de lei e decreto regulamentador que atualize o FFAP nos moldes do Fundo Nacional de Saúde.

DOCUMENTO: DECRETO Nº 24.114, DE 12 DE ABRIL DE 1934  
SÍNTESE OU EMENTA: APROVA O REGULAMENTO DE DEFESA SANITÁRIA VEGETAL

Destaques:

- Este marco legal, com 83 ano de existência, já determinava na década de 30 que eram proibidos a importação, o comércio, o trânsito e a exportação do seguinte:

**Figura 13 – Produtos Proibidos para Importação, Comércio, Trânsito e Exportação**



Fonte: Decreto nº 24.114/1934

- já naquela época, o Ministério da Agricultura determinava que os passageiros procedentes do estrangeiro que trouxessem em suas bagagens, plantas, sementes, estacas, rizomas, tubérculos, frutas, etc., eram obrigados a declarar às autoridades aduaneiras, para efeito da inspeção (PP) sanitária vegetal, ficando tais volumes retidos até o competente exame e autorização de

despacho, concedido pelos técnicos do Serviço de Defesa Sanitária Vegetal. As despesas decorrentes das exigências estabelecidas neste artigo caberão ao interessado, sem que ao mesmo assista direito a qualquer indenização.

- A desatualização do marco legal, no que se refere aos valores e moeda corrente, é clara demonstração de falta de revisão e acúmulo de normas infralegais. Seguem os trechos que desatualizados que tratam das penalidades:

Art. 15 As infrações referentes a importação, ficam sujeitas às seguintes penalidades:

- a) multa de 500\$ a 5:000\$ a todos aqueles que, em desobediência a este regulamento, introduzirem ou tentarem introduzir no território nacional, vegetais, partes de vegetais ou quaisquer produtos ou artigos de importação proibida, previstas nos art. 1º e alínea e 2º e parágrafo;
- b) multa de 500\$ a 5:000\$ para os que, sem a necessária autorização do Serviço de Defesa Sanitária Vegetal, introduzirem ou tentarem introduzir, no país, vegetais, partes de vegetais ou quaisquer produtos ou artigos capazes de serem transmissores ou veiculadores de doenças ou pragas das plantas;
- c) multa de 50\$ a 500\$ para os que, subtraindo-se à fiscalização (PP) a que se refere o art. 8º e seus parágrafos, introduzirem ou procurarem introduzir pequenas partidas de vegetais e partes de vegetais, importadas por via postal ou na bagagem;
- d) multa de 200\$ a 3:000\$ para o importador de vegetais, sujeitos a quarentena, nos termos do art. 12, que os remover sem autorização do funcionário técnico do Serviço de Defesa Sanitária Vegetal encarregado da fiscalização (PP);
- e) multa de 100\$ a 1:000\$ a todos aqueles que auxiliares, as infrações de que trata, as alíneas a, b, c, e d deste artigo.

- o mesmo fato ocorre sobre a comercialização de vegetais e parte de vegetais. Os valores e a moeda das infrações estão desatualizadas, vide a seguir:

Art. 26. As infrações deste capítulo serão sujeitas às seguintes penalidades:

- a) multa de 50\$000 a 300\$000 para os proprietários dos estabelecimentos que negociarem em vegetais e partes de vegetais (art. 16) que não cumprirem o disposto nos artigos 17 e 18, mantendo declarações errôneas ou recusando o seu exame aos funcionários incumbidos de inspecioná-los, nos termos deste regulamento;
- b) multa de 50\$ a 500\$, para os proprietários dos estabelecimentos referidos no art. 16, que comerciarem sem o certificado de sanidade previsto no art. 19 e seus parágrafos;
- c) multa de 200\$ a 3:000\$, para os proprietários de estabelecimentos indicados no art. 16, que venderem, oferecerem à venda ou cederem produtos sob interdição pronunciada na forma do art. 21, a despeito das providências consignadas no § 1º do art. 21;

- d) multa de 200\$ a 2:000\$, para os proprietários dos mesmos estabelecimentos que tentarem esquivar-se à destruição ou ao tratamento previstos no § 1º da art. 21, ou que opuserem qualquer obstáculo à execução das medidas no mesmo consignadas
- e) multa de 100\$ a 2:000\$, para os proprietários dos mesmos estabelecimentos que venderem ou oferecerem venda vegetais e partes de vegetais contaminados nos termos previstos pelo art. 22;
- f) multa de 50\$ a 200\$ para os proprietários dos estabelecimentos referidos no art. 16 que deixarem de expor os quadros murais, organizados para o reconhecimento de doenças e pragas, com desobediência ou desrespeito no parágrafo único do art. 16.

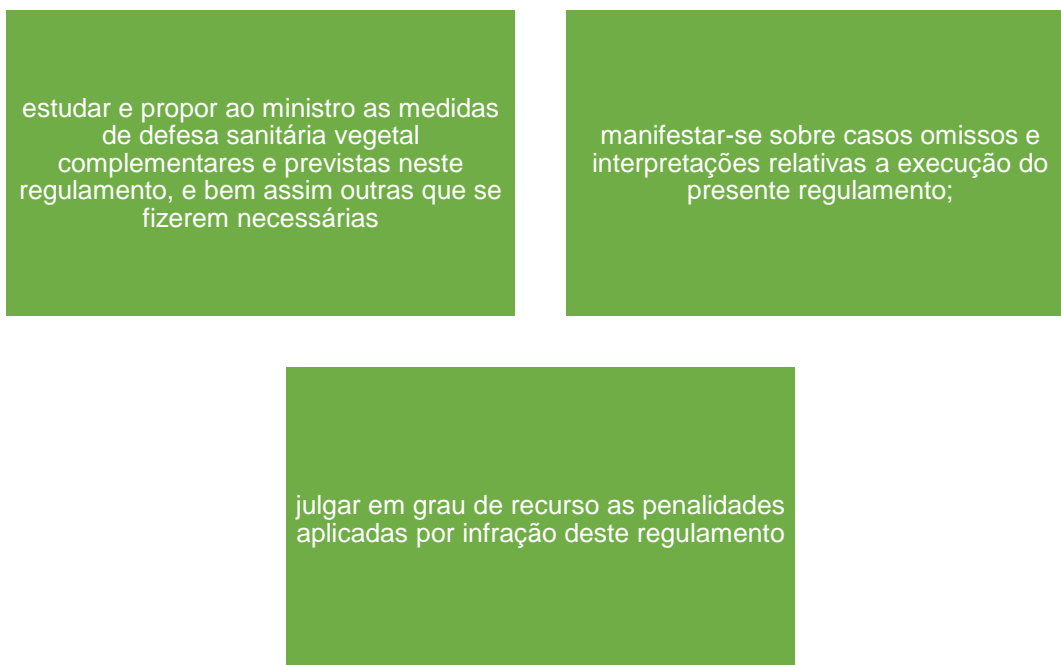
- sobre a fiscalização (PP) de inseticidas e fungicidas com aplicação na lavoura, as desatualizações são as mesmas das anteriores.

- destaca-se, nesse item, diferentemente dos anteriores, que, a critério do Serviço de Defesa Sanitária Vegetal, em virtude de irregularidades verificadas, além das multas (PP) impostas, poderá ser cassada a licença

- sobre as penalidades e processo administrativo das infrações, também verifica-se a desatualização. O que se destaca dos anteriores são dois aspectos importantes, quais sejam: a) as multas (PP) serão aplicadas pelo funcionário técnico que verificar a infração e for responsável pela fiscalização (PP); b) as multas (PP) serão impostas, à vista de denúncia de particular, dada por escrito, selada e com a firma reconhecida, cuja procedência tenha sido verificada, ou em virtude de auto de infração, lavrado por funcionário técnico incumbido da execução.

- sobre a instituição do Conselho Nacional de Defesa Agrícola, capítulo VIII da presente Lei, observa-se as seguintes finalidades:

**Figura 14 – Finalidades do Conselho Nacional de Defesa Agrícola**



Fonte: Decreto nº 24.114/1934

Outra desatualização importante é o da composição do Conselho Nacional de Defesa Agrícola, conforme se verifica a seguir:

O ministro da Agricultura;  
 O diretor geral do Departamento Nacional da Produção Vegetal;  
 O diretor do Serviço de Defesa Sanitária Vegetal;  
 O diretor do Instituto de Biologia Vegetal;  
 O diretor do Serviço de Fomento da Produção Vegetal;  
 O diretor do Serviço de Plantas Têxteis;  
 O diretor do Serviço de Fruticultura.

- o MAPA, verificada a irrupção, no país, de pragas ou doenças reconhecidamente nocivas às culturas, poderá, em qualquer tempo, mediante portaria, proibir, restringir ou estabelecer condições para o trânsito<sup>34</sup> de que trata o presente artigo. (Incluído pelo Decreto-lei nº 5.478, de 1943)

<sup>34</sup> Em tórno da zona declarada infestada, nos têrmos do artigo anterior, poderá ser delimitada, sempre que o exigir a doença ou praga a erradicar, uma zona suspeita, cujo perímetro, a critério do Ministério da Agricultura, poderá variar, quer na demarcação inicial, quer durante os trabalhos de erradicação.

- Outras taxas (PP) importantes destacadas na medida. O Ministério da Agricultura fixará prévia e periodicamente as taxas (PP) do registro e fiscalização (PP) a serem cobradas das estações ou postos de desinfecção ou expurgo de plantas e produtos agrícolas em funcionamento no país. Funcionará da seguinte maneira:

- A taxa de registro será paga no ato, variando com a classificação das estações ou postos, e a de fiscalização (PP) será paga mensalmente e relativa ao movimento de cada mês anterior, incidindo sobre os trabalhos de desinfecção ou expurgo, expurgo e beneficiamento e de armazenagem, por unidade.
  - As estações ou postos dos governos estaduais e municipais ficam sujeitos unicamente a taxa de fiscalização (PP).
  - Fica isento do pagamento da taxa de fiscalização (PP) o expurgo de sacaria vasia feito pelos governos estaduais e municipais.
  - As rendas provenientes das taxas (PP) de registro e fiscalização (PP) e as arrecadadas pela Estação de Desinfecção de Plantas e Produtos Agrícolas no Distrito Federal e por outras federais, serão recolhidas aos cofres públicos.
  - A taxa de armazenagem recairá sobre a mercadorias que não tiver sido retirada dentro de 48 horas após a notificação da completa execução do trabalho, e será cobrada por mês infracionável, iniciado em qualquer data.
  - As taxas (PP) de desinfecção ou expurgo e de expurgo e beneficiamento variarão com o número de volumes que constituir o lote, podendo ser gradativos.

DOCUMENTO: DECRETO Nº 24.548, DE 3 DE JULHO DE 1934

SÍNTESE OU EMENTA: APROVA O REGULAMENTO DO SERVIÇO DE DEFESA SANITÁRIA ANIMAL

Destaques:

- O Serviço de Defesa Sanitária Animal<sup>35</sup> executará as medidas de profilaxia previstas nesta própria Lei, para preservar o país de invasão de zoonoses exóticas e combater as moléstias infectocontagiosas e parasitárias existentes no seu território.

- Outra legislação, aqui, da década de 30. Percebe-se a desatualização de valores e de moeda corrente. No Art. 8º, fala-se das moléstias nacionais e da obrigatoriedade do certificado sanitário para o trânsito interestadual de animais por via marítima, fluvial ou terrestre, assim como o de animais destinados à matança nos frigoríficos abastecedores de mercados internacionais. Vide, a seguir, o item que merece atualização: “Os infratores dêste artigo incorrerão na multa de 50\$000 por animal dobrada em cada reincidência.”

- sobre a inspeção (PP) de portos e postos de fronteira, evidencia-se que tanto a importação quanto a exportação só serão permitidas pelos portos e postos aduaneiros. O trânsito interestadual de animais, conduzidos a pé, só se fará pelos pontos previamente indicados pela Diretoria de Defesa Sanitária Animal, mediante acordo com as autoridades estaduais.

- Todo o gado será obrigatoriamente examinado nas estradas de trânsito normal, nos pontos indicados pelo Serviço de Defesa Sanitária Animal, sendo-lhe fornecido um certificado de livre trânsito quando isento de moléstias infectocontagiosas. Aqui, mais uma vez, evidencia-se a desatualização monetária e de

---

<sup>35</sup> Como medida de defesa dos rebanhos nacionais, fica terminantemente proibida a entrada em território nacional de animais atacados ou suspeitos de estarem atacados de doenças, direta ou indiretamente transmissíveis, mesmo estando aparentemente em estado hígido e ainda dos portadores de parasitas externos e internos cuja disseminação possa constituir ameaça aos rebanhos nacionais.

moeda corrente, vide: “os infratores incorrerão em multa de 50\$ a 100\$000 por animal, dobrada nas reincidências.”

- De igual sorte, os vagões ou quaisquer veículos que hajam transportado animais para frigoríficos e matadouros, deverão ser limpos e desinfetados imediatamente após a descarga, quando houver instalação apropriada. No descumprimento disso os infratores incorrerão em multa. Vê-se outra vez a desatualização monetária e de moeda corrente, a saber Art. 39º: “(...) de 500\$000 a 1:000\$000, dobrada na reincidências.”

- quando ocorrer o óbito do animal em transporte, o semovente deverá ser imediatamente autopsiado no ponto de desembarque, o cadáver, para verificação da causa mortis e aplicação de medidas sanitárias aconselháveis. Os infratores dessa determinação sanitária a que se refere o Art. 46, incorrerão em multa de “300\$000 1:000\$000” – outra desatualização monetária e de moeda corrente.

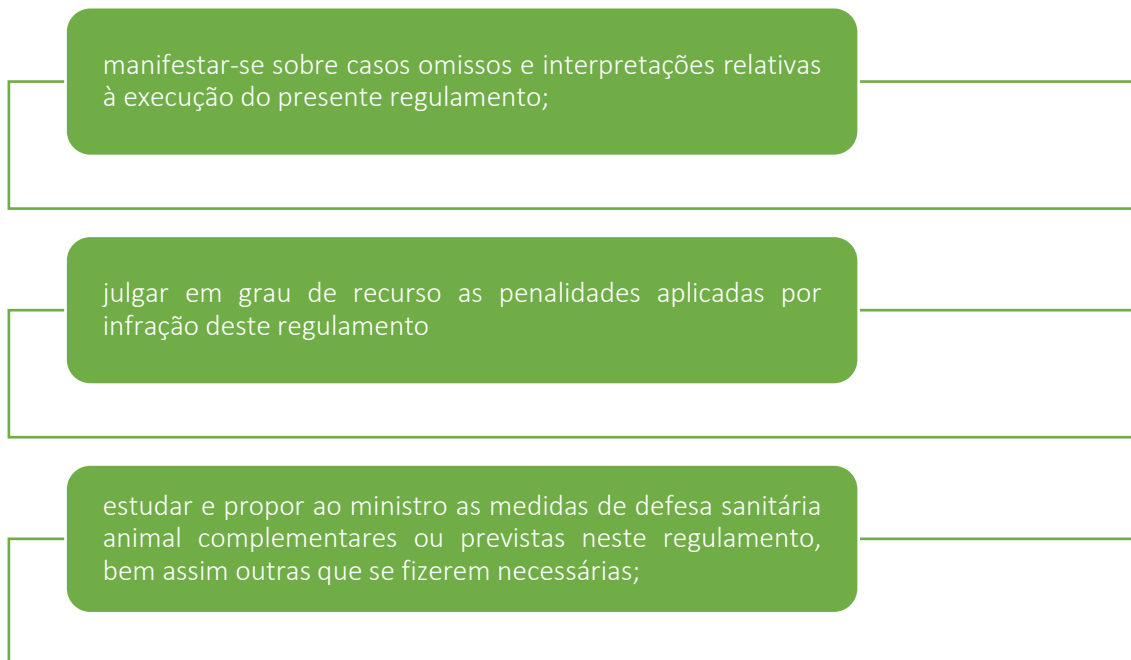
- quanto ao Art. 54, que trata dos produtos comestíveis de origem animal, fabricados no Brasil, o trânsito será livre pelos portos e postos de fronteira quando procedentes de estabelecimentos inspecionados e acompanhados de certificado<sup>36</sup> de sanidade, fornecido pelo Serviço de Inspeção (PP) de Produtos de Origem Animal. No caso da infração, a multa de será (em valores e moeda desatualizados) de “500\$000 a 1:000\$000”, dobrada em cada reincidência e lhes será negado o desembaraço dos produtos.

- O Decreto em tela instituiu o Conselho Nacional de Defesa Sanitária Animal. Mesmo sendo legítimo a criação de órgão à época, poder-se-ia atualizar em lei atual. Os seus principais objetivos são os seguintes:

---

<sup>36</sup> Os certificados a que se refere este artigo serão válidos pelo prazo máximo de um mês, e controlados pelos funcionários competentes do Serviço de Defesa Sanitária Animal.

### Figura 15 – Objetivos do Conselho Nacional de Defesa Sanitária Animal



Fonte: Decreto nº 24.548/1934

DOCUMENTO: DECRETO Nº 9.013, DE 29 DE MARÇO DE 2017.

SÍNTESE OU EMENTA: 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 (PP) INDUSTRIAL E SANITÁRIA DE PRODUTOS DE ORIGEM ANIMAL.

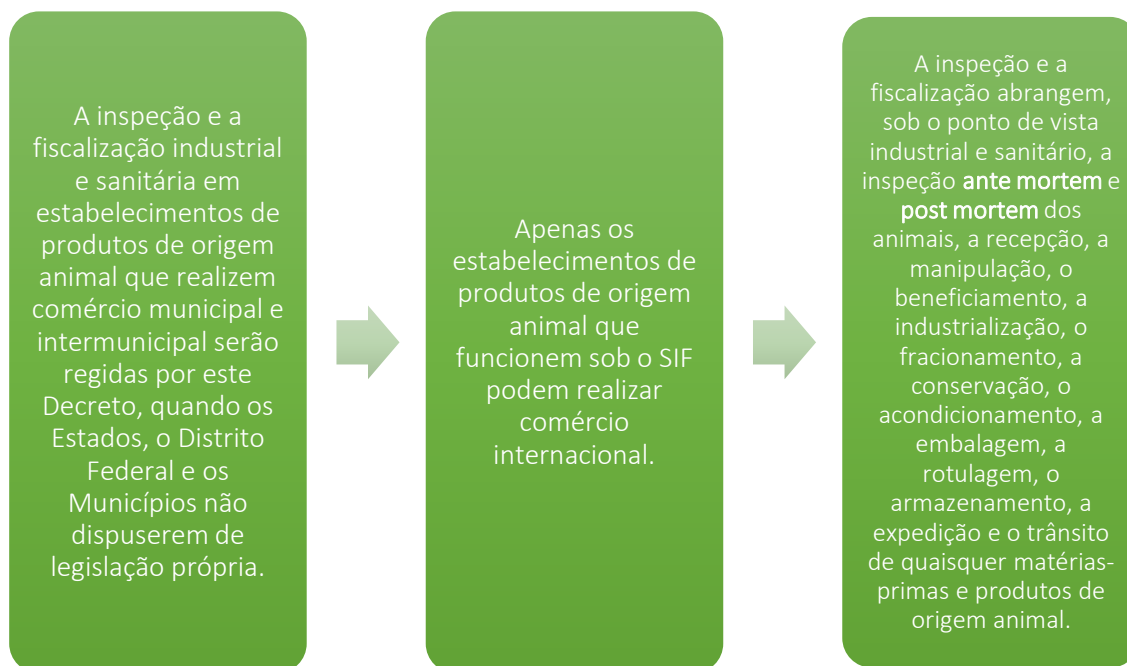
Destaques:

- Trata-se de marco infralegal recente, que busca harmonizar o continente da fiscalização (PP) de produtos animais, fortalecer as políticas públicas de sanidade animal e mitigar, em parte, a fragmentação normativa existente no setor.

- A regulamentação em tela busca aperfeiçoar, especificamente, os meios, métodos e ferramentas da fiscalização (PP) e inspeção (PP) industrial e sanitária de produtos de origem animal.

- A norma em estudo discorre, em princípio, sobre a abrangência de atuação, destacando que as inspeções e fiscalizações dos estabelecimentos de produtos de origem animal que realizem o comércio interestadual ou internacional são de competência do Departamento de Inspeção (PP) de Produtos de Origem Animal - DIPOA e do Serviço de Inspeção (PP) Federal - SIF, vinculados ao MAPA.

**Figura 16 – Abrangência de Atuação da Inspeção e Fiscalização Industrial e Sanitária em Estabelecimentos de Produtos de Origem Animal**

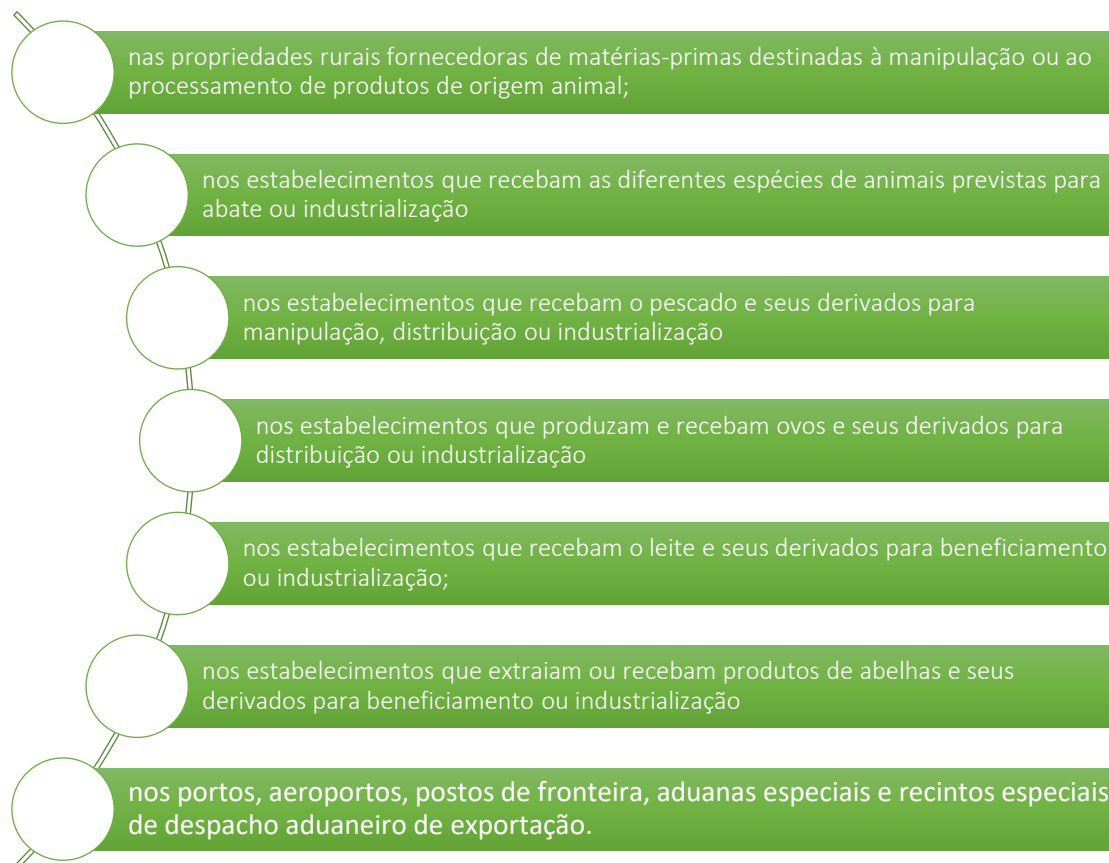


Fonte: Decreto nº 9.013/2017

- a abrangência de atuação, em termos de áreas e estabelecimentos<sup>37</sup>, atinge um universo grande de atores, território e cadeias produtivas. A diversidade pode ser vista da seguinte maneira:

<sup>37</sup> Para os fins deste Decreto, entende-se por estabelecimento de produtos de origem animal, sob inspeção (PP) federal, qualquer instalação industrial na qual sejam abatidos ou industrializados animais produtores de carnes e onde sejam obtidos, recebidos, manipulados, beneficiados, industrializados, fracionados, conservados, armazenados, acondicionados, embalados, rotulados ou expedidos, com finalidade industrial ou comercial, a carne e seus derivados, o pescado e seus derivados, os ovos e seus derivados, o leite e seus derivados ou os produtos de abelhas e seus derivados incluídos os estabelecimentos agroindustriais de pequeno porte de produtos de origem animal conforme dispõe a Lei nº 8.171, de 1991, e suas normas regulamentadoras.

## Figura 17 – Abrangência de Atuação em Termos de Áreas e Estabelecimentos



Fonte: Decreto nº 9.013/2017

- De forma sintética, ficam assim destacados os procedimentos mais importantes que fazem parte do escopo da inspeção (PP) e fiscalização (PP) industrial e sanitária de produtos de origem animal, quais sejam:

- inspeção (PP) **ante mortem** e **post mortem** das diferentes espécies animais;
- verificação das condições higiênico-sanitárias das instalações, dos equipamentos e do funcionamento dos estabelecimentos;
- verificação da prática de higiene e dos hábitos higiênicos pelos manipuladores de alimentos;

- verificação dos programas de autocontrole dos estabelecimentos;
- verificação da rotulagem e dos processos tecnológicos dos produtos de origem animal quanto ao atendimento da legislação específica;
- coleta de amostras para análises fiscais e avaliação dos resultados de análises físicas, microbiológicas, físico-químicas, de biologia molecular, histológicas e demais que se fizerem necessárias à verificação da conformidade dos processos produtivos ou dos produtos de origem animal, podendo abranger também aqueles existentes nos mercados de consumo;
- avaliação das informações inerentes à produção primária com implicações na saúde animal e na saúde pública ou das informações que façam parte de acordos internacionais com os países importadores;
- verificação das matérias-primas e dos produtos em trânsito nos portos, nos aeroportos, nos postos de fronteira, nas aduanas especiais e nos recintos especiais de despacho aduaneiro de exportação;
- verificação dos meios de transporte de animais vivos e produtos derivados e suas matérias-primas destinados à alimentação humana;
- controle de resíduos e contaminantes em produtos de origem animal;
- controles de rastreabilidade dos animais, das matérias-primas, dos insumos, dos ingredientes e dos produtos ao longo da cadeia produtiva;
- certificação sanitária dos produtos de origem animal;

- Todo esse conjunto de ações, que caracterizam o Poder de Polícia (PP) administrativa, são atribuições do Auditor Fiscal Federal Agropecuário <sup>38</sup>com

---

<sup>38</sup> Os servidores do MAPA, no exercício de suas funções, devem exibir a carteira funcional para se identificar e, no exercício de suas funções, terão livre acesso aos estabelecimentos da

formação em Medicina Veterinária, do Agente de Inspeção (PP) Sanitária e Industrial de Produtos de Origem Animal e dos demais cargos efetivos de atividades técnicas de fiscalização (PP) agropecuária, respeitadas as devidas competências.

- Sobre o registro de estabelecimentos<sup>39</sup>, para fins desse decreto, vale salientar que, de partida, todo estabelecimento que realize o comércio interestadual ou internacional de produtos de origem animal deve estar registrado no Departamento de Inspeção (PP) de Produtos de Origem Animal ou relacionado junto ao serviço de inspeção (PP) de produtos de origem animal na unidade da federação, conforme disposto na Lei nº 1.283, de 1950. Mas isso só não basta, por que para realizar comércio internacional de produtos de origem animal, além do registro, o estabelecimento deve atender aos requisitos sanitários específicos dos países ou dos blocos de países importadores.

- Apesar de integrar quesitos das duas leis (1.283/1950 e 7.889/1989) o decreto ainda reforça a tendência à fragmentação normativa, quando cita em seu Art. 27 que o Mapa

(...) estabelecerá, em normas complementares, as diferentes atividades permitidas para cada classificação de estabelecimento prevista neste Decreto, inclusive para os estabelecimentos agroindustriais de pequeno porte de produtos de origem animal, mencionados na Lei nº 8.171, de 1991, e em suas normas regulamentadoras.

- A fragmentação se amplia no seu Art. 82 no capítulo que trata da inspeção (PP) industrial e sanitária, quando menciona

(...) estabelecerá em normas complementares os procedimentos de inspeção (PP) e fiscalização (PP) de produtos de origem animal e

---

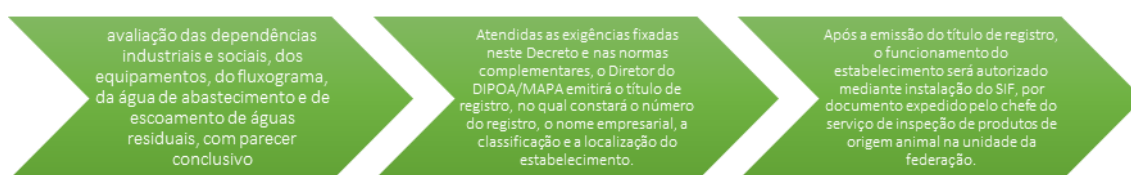
jurisdição que lhes cabe. O servidor poderá solicitar auxílio de autoridade policial nos casos de risco à sua integridade física, de impedimento ou de embaraço ao desempenho de suas atividades.

<sup>39</sup> Para a solicitação de registro ou o relacionamento de estabelecimento, será obrigatória a apresentação dos seguintes documentos: a) termo de compromisso, no qual o estabelecimento concorde em acatar as exigências deste Decreto, sem prejuízo de outras que venham a ser determinadas; b) plantas das respectivas construções; c) memorial técnico sanitário do estabelecimento; e d) documento exarado pela autoridade registrária competente, vinculado ao endereço da unidade que se pretende registrar ou inscrição de Produtor Rural ou Cadastro de Pessoa Física, quando aplicável.

desenvolverá programas de controle oficial com o objetivo de avaliar a inocuidade, a identidade, a qualidade e a integridade dos produtos e de seus processos produtivos.

- Atendidas as exigências de configuração física do estabelecimento, exara-se o registro e instala-se o SIF, conforme sequência a seguir:

### Figura 18 – Fluxo de Instalação do SIF



Fonte: Decreto nº 9.013/2017

- há itens fundamentais nas instalações de estabelecimentos. Deve existir em todos eles uma “sede” para o SIF<sup>40</sup>, compreendidos a área administrativa, os vestiários e as instalações sanitárias.

- Os estabelecimentos só podem expedir ou comercializar matérias-primas e produtos de origem animal registrados pelo DIPOA e identificados por meio de rótulos<sup>41</sup>, dispostos em local visível, quando destinados diretamente ao consumo ou quando enviados a outros estabelecimentos que os processarão. Os rótulos deverão obedecer a uma extensa norma de qualidade, intitulada RTIQ, que trata do Regulamento Técnico de Identidade e Qualidade.

<sup>40</sup> Os estabelecimentos devem dispor de programas de autocontrole desenvolvidos, implantados, mantidos, monitorados e verificados por eles mesmos, contendo registros sistematizados e auditáveis que comprovem o atendimento aos requisitos higiênico-sanitários e tecnológicos estabelecidos neste Decreto e em normas complementares, com vistas a assegurar a inocuidade, a identidade, a qualidade e a integridade dos seus produtos, desde a obtenção e a recepção da matéria-prima, dos ingredientes e dos insumos, até a expedição destes. Os programas de autocontrole devem incluir o bem-estar animal, quando aplicável, as BPF, o PPHO e a APPCC, ou outra ferramenta equivalente reconhecida pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.

<sup>41</sup> Entende-se por **rótulo ou rotulagem** toda inscrição, legenda, imagem e toda matéria descritiva ou gráfica que esteja escrita, impressa, estampada, gravada, gravada em relevo, litografada ou colada sobre a embalagem ou contentores do produto de origem animal destinado ao comércio, com vistas à identificação.

- um dos mais representativos símbolos do Poder de Polícia (PP) administrativa refere-se ao carimbo de inspeção (PP) SIF. Ele é a marca oficial do Serviço de Inspeção (PP) Federal do MAPA e constitui a garantia de que o produto é procedente de estabelecimento inspecionado e fiscalizado pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Os detalhes dessa marca são expressos em sete modelos diferentes, somente para produtos de origem animal. A diversidade da imagem e a sua padronização é que podem assegurar a integridade da qualidade do produto. Essa integridade, por sinal, tem estreita relação com a análise laboratorial.

- Uma das mais importantes delimitações aplicadas nesse decreto diz respeito à análise laboratorial. As matérias-primas, os produtos de origem animal e toda e qualquer substância que entre em suas elaborações, estão sujeitos a análises físicas, microbiológicas, físico-químicas, de biologia molecular, histológicas e demais análises que se fizerem necessárias para a avaliação da conformidade. Sempre que o SIF julgar necessário, realizará a coleta de amostras para análise laboratorial.

- o MAPA, por meio do DIPOA/SDA, tem papel fundamental na certificação de produtos de origem animal. Os certificados sanitários nacionais ou internacionais e as guias de trânsito, emitidos para os produtos de origem animal, inclusive os destinados a provedoria de bordo, devem atender aos modelos estabelecidos por esse Departamento.

- O Decreto em tela é bem detalhado, também, no que concerne às responsabilidades e as medidas cautelares aos infratores das regras de sanidade animal. O espectro de infratores diz respeito aos fornecedores de matérias-primas, aos proprietários e aos locatários (e congêneres) de estabelecimentos, bem assim aos transportadores, importadores e exportadores. Logo, pode-se avaliar a imensa dimensão de ação da SDA.

- Na hipótese ou evidência ou suspeita de que um produto de origem animal represente risco à saúde pública ou tenha sido alterado, adulterado ou falsificado, a SDA/MAPA deverá adotar, isolada ou cumulativamente, as seguintes medidas cautelares: a) apreensão do produto; b) suspensão provisória

do processo de fabricação ou de suas etapas; e c) coleta de amostras do produto para realização de análises laboratoriais. Dentre as 31 infrações descritas nesse decreto, destacam-se as seguintes:

### **Tabela 11 – Principais Infrações de Sanidade Animal**

construir, ampliar ou reformar instalações sem a prévia aprovação do DIPOA

ultrapassar a capacidade máxima de abate, de industrialização, de beneficiamento ou de armazenagem

expedir produtos sem rótulos ou cujos rótulos não tenham sido registrados no DIPOA

desobedecer ou inobservar as exigências sanitárias relativas ao funcionamento e à higiene das instalações, dos equipamentos, dos utensílios e dos trabalhos de manipulação e de preparo de matérias-primas e de produtos

receber, utilizar, transportar, armazenar ou expedir matéria-prima, ingrediente ou produto desprovido da comprovação de sua procedência

adquirir, manipular, expedir ou distribuir produtos de origem animal oriundos de estabelecimento não registrado ou relacionado no Departamento de Inspeção (PP) de Produtos de Origem Animal ou que não conste no cadastro geral do Sistema Brasileiro de Inspeção (PP) de Produtos de Origem Animal

utilizar, substituir, subtrair ou remover, total ou parcialmente, matéria-prima, produto, rótulo ou embalagem apreendidos pelo SIF e mantidos sob a guarda do estabelecimento

Fonte: Decreto nº 9.013/2017

- para efeitos de ação de fiscalização (PP) sobre as infrações – polícia administrativa – as matérias primas e os produtos podem ser considerados adulterados ou fraudados (falsificados).

### **Tabela 12 – Adulterações e Falsificações**

ADULTERAÇÕES	FALSIFICAÇÕES
as matérias-primas e os produtos que tenham sido privados parcial ou totalmente de seus componentes característicos em razão da substituição por outros inertes ou estranhos, não atendendo ao disposto na legislação específica	quando tenham sido utilizadas denominações diferentes das previstas neste Decreto, em normas complementares ou no registro de produtos junto ao Departamento de Inspeção (PP) de Produtos de Origem Animal;
as matérias-primas e os produtos com adição de ingredientes, de aditivos, de coadjuvantes de tecnologia ou de substâncias de qualquer natureza com o objetivo de dissimular ou de ocultar alterações, deficiências de qualidade da matéria-prima, defeitos na elaboração ou de aumentar o volume ou o peso do produto	os que tenham sido elaborados, fracionados ou reembalados, expostos ou não ao consumo, com a aparência e as características gerais de um outro produto registrado junto Departamento de Inspeção (PP) de Produtos de Origem Animal e que se denominem como este, sem que o seja;
os produtos que na manipulação ou na elaboração tenham sido empregados matérias-primas ou ingredientes impróprios ou que não atendam ao disposto no RTIQ ou na formulação indicada no registro do produto;	quando o rótulo do produto contenha dizeres, gravuras ou qualquer expressão que induza o consumidor a erro ou confusão quanto à origem, à natureza ou à qualidade do produto ou lhe atribua qualidade terapêutica ou medicamentosa;

ADULTERAÇÕES	FALSIFICAÇÕES
<p>os produtos em que tenham sido empregados ingredientes, aditivos ou coadjuvantes de tecnologia diferentes daqueles expressos na formulação original ou sem prévia autorização do Departamento de Inspeção (PP) de Produtos de Origem Animal</p> <p>os produtos que sofram alterações na data de fabricação, na data ou no prazo de validade;</p>	<p>os que tenham sido elaborados de espécie diferente da declarada no rótulo ou divergente da indicada no registro do produto</p> <p>os que não tenham sofrido o processamento especificado em seu registro, expostos ou não ao consumo, e que estejam indicados como um produto processado.</p>

Fonte: Decreto nº 9.013/2017

- No Decreto, logo após a delimitação das infrações, seguem as penalidades, elas serão aplicadas por autoridade competente do MAPA, seja por natureza pecuniária, ou consistirão em obrigações de fazer ou de não fazer. As infrações acarretarão, isolada ou cumulativamente, as seguintes sanções (PP):

a) advertência, quando o infrator for primário e não tiver agido com dolo ou má-fé,

b) multa<sup>42</sup>, quando tendo como valor máximo o correspondente ao valor fixado em legislação específica, observadas algumas gradações, quais sejam:

- para infrações leves, multa de um a quinze por cento do valor máximo; (Redação dada pelo Decreto nº 9.069, de 2017)
- para infrações moderadas, multa de vinte a quarenta por cento do valor máximo;
- para infrações moderadas, multa de quinze a quarenta por cento do valor máximo; (Redação dada pelo Decreto nº 9.069, de 2017)
- para infrações graves, multa de quarenta a oitenta por cento do valor máximo; e
- para infrações gravíssimas, multa de oitenta a cem por cento do valor máximo;

<sup>42</sup> As multas (PP) previstas serão agravadas até o grau máximo, nos casos de artifício, ardil, simulação, desacato, embaraço ou resistência à ação fiscal.

c) apreensão ou condenação das matérias-primas e dos produtos de origem animal, quando não apresentarem condições higiênico-sanitárias adequadas ao fim a que se destinam, ou forem adulterados;

d) suspensão de atividade, quando causar risco ou ameaça de natureza higiênico-sanitária ou quando causar embaraço à ação fiscalizadora;

e) interdição total ou parcial do estabelecimento, quando a infração consistir na adulteração ou na falsificação habitual do produto ou quando se verificar, mediante inspeção (PP) técnica realizada pela autoridade competente, a inexistência de condições higiênico-sanitárias adequadas; e

f) cassação de registro ou do relacionamento do estabelecimento

- acerca das penalidades, vale destacar que no cometimento de outros tipos de infração, não contemplados nesse Decreto, ou mesmo às normas complementares, está previsto a aplicação de multa no valor compreendido entre um e cem por cento do valor máximo da multa, de acordo com a gravidade da falta e seu impacto na saúde pública ou na saúde animal. Esse agravante foi dado pelo Decreto nº 9.69, de 2017.

- quanto a dosimetria da pena, no que se refere aos valores das multas (PP), o Decreto prevê que serão considerados os antecedentes do infrator e as circunstâncias atenuantes e agravantes. Para facilitar a percepção, dispõe-se a seguir de quadro ilustrativo.

**Tabela 13 – Circunstâncias Atenuantes e Agravantes**

CIRCUNSTÂNCIAS ATENUANTES	CIRCUNSTÂNCIAS AGRAVANTES
O infrator é primário	O infrator ser reincidente
A ação do infrator não ter sido fundamental para a consecução do fato	O infrator ter cometido a infração com vistas à obtenção de qualquer tipo de vantagem
O infrator, espontaneamente, procurar minorar ou reparar as consequências do ato lesivo que lhe for imputado	O infrator deixar de tomar providências para evitar o ato, mesmo tendo conhecimento de sua lesividade para a saúde pública
A infração cometida configurar-se como sem dolo ou má-fé	O infrator ter coagido outrem para a execução material da infração
A infração ter sido cometida acidentalmente	A infração ter consequência danosa para a saúde pública ou para o consumidor

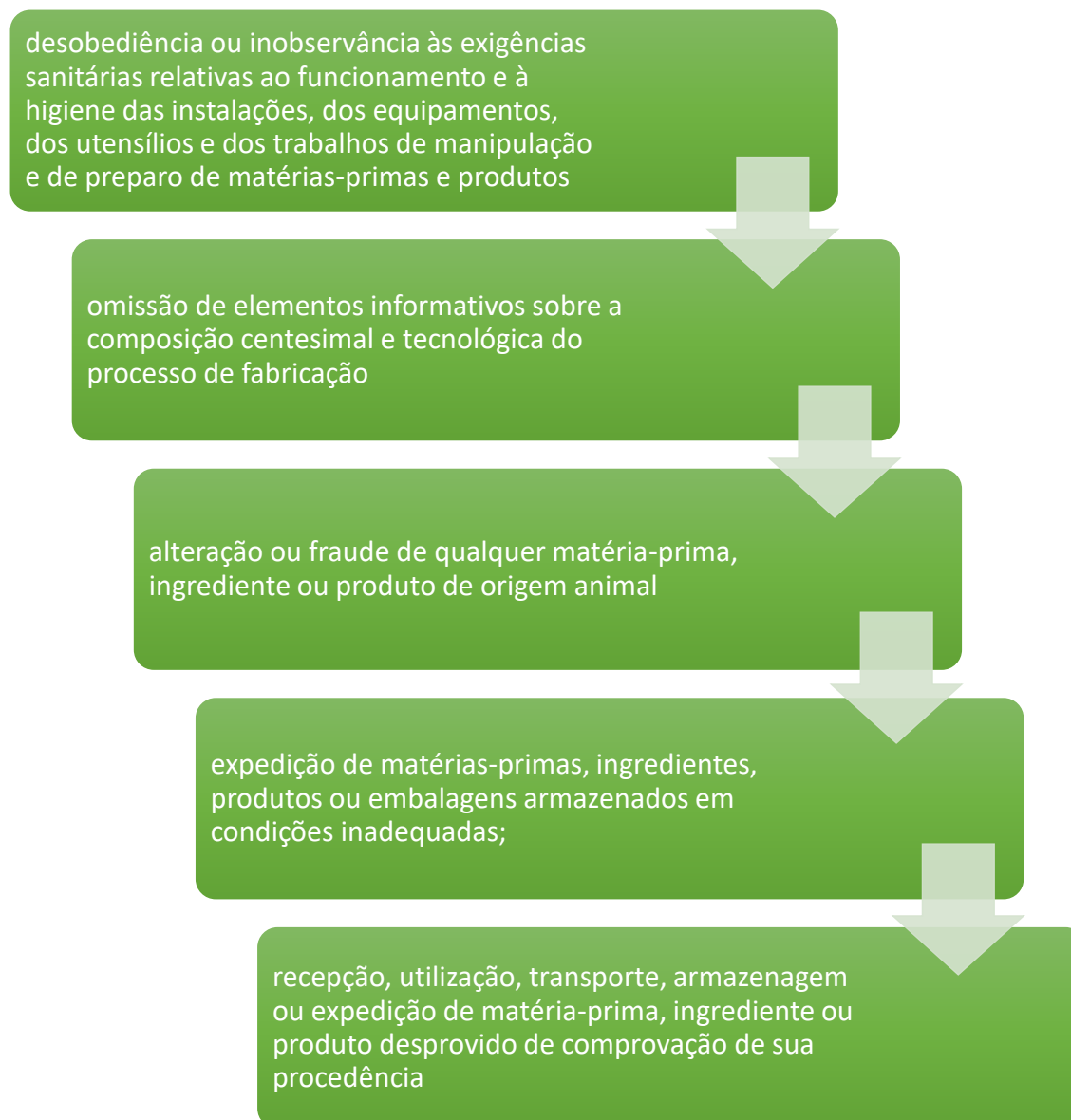
CIRCUNSTÂNCIAS ATENUANTES	CIRCUNSTÂNCIAS AGRAVANTES
<p>A infração não acarretar vantagem econômica para o infrator</p> <p>A infração não afetar a qualidade do produto</p>	<p>O infrator ter colocado obstáculo ou embaraço à ação da fiscalização (PP) ou à inspeção (PP)</p> <p>O infrator ter agido com dolo ou má-fé</p> <p>O infrator ter descumprido as obrigações de depositário, relativas à guarda do produto</p>

Fonte: Decreto nº 9.013/2017

- O Poder de Polícia (PP) se amplia consideravelmente no Art 511, quando o Decreto que as multas (PP), atenuantes ou agravantes, não isentam o infrator da apreensão ou da inutilização do produto, tampouco da interdição total ou parcial de instalações. Amplia-se mais ainda com a possibilidade de suspensão de atividades ou de cassação do registro.

- A norma infralegal em estudo, também caracteriza as atividades de risco ou situações de ameaça de natureza higiênico-sanitária. Para facilitar a percepção, segue a ilustração a seguir com algumas das principais atividades de risco:

**Figura 19 – Principais Atividades de Risco Higiênico-Sanitário**



Fonte: Decreto nº 9.013/2017

- Acerca dos processos administrativos descritos no Decreto em estudo, detalha-se, em parte, a tramitação da apuração das infrações. O auto de infração<sup>43</sup>, por exemplo, será lavrado por um Auditor Fiscal Federal Agropecuário

<sup>43</sup> A assinatura e a data apostas no auto de infração por parte do autuado, ao receber sua cópia, caracterizam intimação válida para todos os efeitos legais.

31 3378 1399  
contato@neopublica.com.br  
www.neopublica.com.br



que houver constatado a infração, no local onde foi comprovada a irregularidade ou no órgão de fiscalização (PP) do Ministério da Agricultura<sup>44</sup> .

---

<sup>44</sup> O Serviço de Inspeção (PP) de Produtos de Origem Animal na Unidade da Federação de jurisdição da ocorrência da infração, após juntada ao processo a defesa ou o termo de revelia, deve instruí-lo com relatório e o Chefe desse Serviço deve proceder ao julgamento em primeira instância. A segunda instância será do Diretor do DIPOA.

DOCUMENTO: LEI Nº 7.802, DE 11 DE JULHO DE 1989 - AGROTÓXICOS.

SÍNTESE OU EMENTA: DISPÕE SOBRE A PESQUISA, A EXPERIMENTAÇÃO, A PRODUÇÃO, A EMBALAGEM E ROTULAGEM, O TRANSPORTE, O ARMAZENAMENTO, A COMERCIALIZAÇÃO, A PROPAGANDA COMERCIAL, A UTILIZAÇÃO, A IMPORTAÇÃO, A EXPORTAÇÃO, O DESTINO FINAL DOS RESÍDUOS E EMBALAGENS, O REGISTRO, A CLASSIFICAÇÃO, O CONTROLE, A INSPEÇÃO (PP) E A FISCALIZAÇÃO (PP) DE AGROTÓXICOS

Destaques:

- trata-se de um marco legal bastante amplo, que busca circunscrever os diversos aspectos relacionados ao uso de agrotóxicos no país. Logo, trata-se de legislar sobre a pesquisa, a experimentação, a produção, a embalagem e rotulagem, o transporte, o armazenamento, a comercialização, a propaganda comercial, a utilização, a importação, a exportação, o destino final dos resíduos e embalagens, o registro, a classificação, o controle, a inspeção (PP) e a fiscalização (PP) de agrotóxicos, seus componentes e afins

- destaca-se que os agrotóxicos e afins só poderão ser exportados ou importados, comercializados ou utilizados, se tiverem, lógico, registro em órgão federal, regidos pelos setoriais da saúde, do meio ambiente e da agricultura.

- as competências são subdivididas pelos poderes não fogem à regra de outros temas, mas sobrecarrega invariavelmente o nível central. A falta de um sistema mais orgânico gera essa concentração operacional imprópria para a União.

**Tabela 14 – Competências dos Níveis Federativos**

União	Estados e DF	Municípios
- legislar sobre a produção, registro, comércio interestadual, exportação, importação, transporte, classificação e controle tecnológico e toxicológico;	Compete aos Estados e ao Distrito Federal, nos termos dos arts. 23 e 24 da Constituição Federal, legislar sobre o uso, a produção, o consumo, o comércio e o armazenamento dos agrotóxicos, seus componentes e afins, bem como fiscalizar o uso, o	Cabe ao Município legislar supletivamente sobre o uso e o armazenamento dos agrotóxicos, seus componentes e afins

União	Estados e DF	Municípios
<ul style="list-style-type: none"> <li>- controlar e fiscalizar os estabelecimentos de produção, importação e exportação;</li> <li>- analisar os produtos agrotóxicos, seus componentes e afins, nacionais e importados;</li> <li>- controlar e fiscalizar a produção, a exportação e a importação.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>consumo, o comércio, o armazenamento e o transporte interno.</li> </ul>	

Fonte: Lei nº 7.802/1989

- Destaca-se nessa lei, as graves imputações aos diversos agentes da cadeia produtiva e comercial. O empregador, profissional responsável ou o prestador de serviço, que deixar de promover as medidas necessárias de proteção à saúde e ao meio ambiente, por exemplo, estará sujeito à pena de reclusão de 2 (dois) a 4 (quatro) anos, além de multa de 100 (cem) a 1.000 (mil) MVR. Em caso de culpa, será punido com pena de reclusão de 1 (um) a 3 (três) anos, além de multa de 50 (cinquenta) a 500 (quinhentos) **MVR (maior valor de referência)**. As sanções (PP) previstas são as seguintes:

- advertência;
- multa de até 1000 (mil) vezes o Maior Valor de Referência - MVR, aplicável em dobro em caso de reincidência;
- condenação de produto;
- inutilização de produto;
- suspensão de autorização, registro ou licença;
- cancelamento de autorização, registro ou licença;
- interdição temporária ou definitiva de estabelecimento;
- destruição de vegetais, partes de vegetais e alimentos, com resíduos acima do permitido;
- destruição de vegetais, partes de vegetais e alimentos, nos quais tenha havido aplicação de agrotóxicos de uso não autorizado, a critério do órgão competente.

DOCUMENTO: EXCERTO DO RELATÓRIO DE AUDITORIA ANUAL DE CONTAS, SECRETARIA FEDERAL DE CONTROLE INTERNO, COORDENAÇÃO-GERAL DE AUDITORIA DA ÁREA DE AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO. SFC/DE/CGAGR. EXERCÍCIO 2016.

SÍNTESE OU EMENTA: RESULTADOS DOS EXAMES REALIZADOS SOBRE A PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL APRESENTADA PELA SECRETARIA EXECUTIVA DO MINISTÉRIO DA AGRICULTURA PECUÁRIA E ABASTECIMENTO, CONSIDERANDO INFORMAÇÕES SOBRE AS DEMAIS UNIDADES DA ESTRUTURA DO MINISTÉRIO, INCLUSIVE DAS SUPERINTENDÊNCIAS FEDERAIS DE AGRICULTURA –SFAS NOS ESTADOS DO AMAZONAS, CEARÁ, PARANÁ, RIO GRANDE DO SUL E RIO DE JANEIRO.

Destaques:

**Seguro Rural:** identificação de estudos e propostas desenvolvidas para o desenvolvimento do seguro rural<sup>45</sup> no País. A fim de atender ao ajuste de escopo realizado entre a SFC e o TCU, foram estudados os avanços para instituição do referido seguro. A realização de estudos e propostas, visando ao desenvolvimento do seguro rural no país, compete ao Departamento de Gestão de Riscos - DGER/SPA/MAPA, conforme estabelece o artigo 32 do Decreto nº 8852, de 20 de setembro de 2016.

- Desde que foi instituído o Programa de Subvenção ao Prêmio do Seguro Rural (PSR) vem se consolidando como importante instrumento de política agrícola e de gestão de riscos agropecuários. De acordo com dados apresentados no Relatório Estatístico de 2016 do PSR, a área segurada e as apólices contratadas apresentaram números crescentes de 2011 a 2014,

---

<sup>45</sup> O Programa de Subvenção ao Prêmio do Seguro Rural (PSR), instituído pela Lei nº 10.823, de 19 de dezembro de 2003, e pelo Decreto nº 5.121, de 30 de junho de 2004, oferece ao agricultor a oportunidade de segurar sua produção com custo reduzido, por meio de auxílio financeiro do Governo Federal, o qual paga uma parcela do prêmio do seguro rural.

registrando-se queda no exercício de 2015 e uma recuperação em 2016, entretanto sem alcançar os patamares de 2013 e 2014, conforme demonstra o quadro seguinte:

**Tabela 15 - Indicadores de Desempenho: Programa de Subvenção ao Prêmio do Seguro Rural**

Indicador	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Δ % (2016/2015)
<b>Área Segurada</b> (milhões de hectares)	4,7	5,2	9,6	10	2,9	5,6	93,1
<b>Produtores Atendidos</b> (mil produtores)	40,1	43,5	65,6	86,6	28	48	71,4
<b>Apólices Contratadas</b> (mil unidades)	57,9	63,3	101,9	118,2	40,5	76,3	88,4
<b>Subvenção</b> (R\$ milhões)	253,5	318,2	557,9	693,5	282,3	398,6	41,2

Fonte: Relatório Estatístico 2016 do Programa de Subvenção ao Prêmio do Seguro Rural – PSR (MAPA)

- Mesmo não alcançando os patamares de 2013 e 2014, em 2016 foram contratadas 76,3 mil apólices de seguro rural subvencionadas<sup>46</sup>, o que representou um aumento de 88,4% em relação ao exercício anterior.

- Na auditoria da SFC, verificou-se que no exercício de 2015 houve uma queda no valor da subvenção, a qual refletiu proporcionalmente nos outros indicadores do Programa (Área Segurada, Produtores Atendidos, Apólices Contratadas).

- A auditoria de controle interno evidenciou junto ao MAPA que houve redução do volume de recursos orçamentários disponíveis para a contratação

<sup>46</sup> Ainda de acordo com o Relatório Estatístico 2016, de 2006 a 2016, a área e a importância segurada cresceram, respectivamente, 220% (de 1,8 para 5,6 milhões de ha) e 362% (de R\$ 2,9 para R\$ 13,3 bilhões). Com a expansão do PSR, a concessão de subvenção pelo Governo Federal cresceu consideravelmente, passando de R\$ 31,16 milhões para R\$ 398,58 milhões nesse intervalo de dez anos.

de apólices em 2015, e isso se deu em razão do contingenciamento de R\$ 86 milhões dos recursos do PSR e da destinação de parte dos recursos aprovados na Lei Orçamentária Anual para beneficiários que contrataram apólices em 2014. Já em 2016, houve recuperação dos indicadores de desempenho do PSR, de acordo com o Relatório Estatístico 2016 do Programa de Subvenção ao Prêmio do Seguro Rural, devido à maior disponibilização de recursos para o Programa e à alteração (redução) dos percentuais de subvenção por segurado, o que possibilitou que mais agricultores pudessem ser beneficiados pelo PSR.

- A SFC afirma em seu relatório que no Brasil há espaço para crescimento do Seguro Rural, uma vez que aproximadamente 14% da área plantada do país está coberta. A título de exemplo, nos EUA a relação entre a área segurada e a área plantada é de quase 90%, segundo dados da Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA).

- A auditoria interna analisou também os custos das seguradoras com cobertura de sinistros no âmbito do seguro rural e análise do grau de sinistralidade. Por meio dos dados da Superintendência de Seguros Privados (Susep), a auditoria apontou que os sinistros diretos no Seguro Rural superaram R\$ 1,3 bilhão em 2016, o que representa um aumento de 80% em comparação com 2014 e de 15% em relação a 2015:

**Tabela 16 - Dados do Seguro Rural**

Ano	Valor total dos sinistros pagos por Seguradoras (R\$) <sup>(1)</sup>
2011	*
2012	*
2013	44.645.731,00
2014	773.255.655,00
2015	1.199.289.449,00
2016	1.388.813.022,00

Fonte: (1) Sistema de Estatística da Susep (SES), em 23/2/2017

\* Não há informações no Sistema de Estatística da Susep (SES).

- Destaca-se que fiscalizações realizadas pela CGU em 2016, cujos resultados já foram apresentados e discutidos com a SPA/MAPA, evidenciaram que os recursos vêm sendo aplicados junto ao público-alvo. Todavia, há evidências de que a divulgação do PSR realizada pelo MAPA junto aos produtores não tem se demonstrado efetiva. As informações sobre o seguro rural são repassadas, na maior parte das vezes, por corretores de seguros ou instituições financeiras que operam o crédito rural. Por isso, foi recomendado ao MAPA que faça uso da força dos canais de comunicação já instituídos por intermédio das seguradoras, incluindo em contrato a obrigação de divulgar as cartilhas e informações indicadas pelo MAPA sobre o Programa de Subvenção ao Prêmio do Seguro Rural.

- a auditoria da SFC conclui que é imprescindível o aperfeiçoamento do Programa de Subvenção ao Seguro Rural no País, considerando os pontos que, na opinião do mercado segurador, necessitam de aprimoramento para a expansão e consolidação do Seguro Rural no país, as iniciativas em realização e a necessidade de melhorias na divulgação do Programa pelo MAPA.

**DOCUMENTO: LEI 10.883, DE 16 DE JUNHO DE 2004 – CARREIRA DE FISCAL**

**SÍNTESE OU EMENTA: REESTRUTURA A REMUNERAÇÃO E DEFINE AS COMPETÊNCIAS DOS OCUPANTES DOS CARGOS DA CARREIRA DE FISCAL FEDERAL AGROPECUÁRIO**

**Destaques:**

- o aspecto mais importante nessa lei, para fins de análise é o Poder de Polícia (PP) descrito com clareza nas atribuições da carreira do Auditor Fiscal Federal Agropecuário. Tanto o Auditor do MAPA quanto os especialistas fiscais da ANVISA exercem importante papel na promoção da saúde à população. Ambos, vale dizer, colaboram para o acompanhamento das condições de saúde e para o controle sanitário. Ambos, inclusive, trabalham em portos, aeroportos e fronteiras. Assim, tanto por meio do Poder de Polícia (PP), quanto em seu aspecto normatizador ou preventivo, a vigilância sanitária (humana, animal e vegetal) deve ser um fator de integração entre os diversos órgãos.

- No caso do Auditor Federal Agropecuário, a Lei em tela, em seu artigo 3º, descortina as suas atribuições, que valem o destaque a seguir:

**Tabela 17 – Atribuições do Auditor Fiscal Federal Agropecuário**

FUNÇÕES	ATRIBUIÇÃO
FISCALIZAÇÃO (PP), PLANEJAMENTO, SUPERVISÃO,  NORMATIZAÇÃO CONTROLE	<ul style="list-style-type: none"> <li>• a defesa sanitária animal e vegetal</li> </ul>
FISCALIZAÇÃO (PP)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• a inspeção (PP) industrial e sanitária dos produtos de origem animal e a fiscalização (PP) dos produtos destinados à alimentação animal;</li> </ul>
FISCALIZAÇÃO (PP)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• a fiscalização (PP) do registro genealógico dos animais domésticos, da realização de provas zootécnicas, das atividades hípcas e turfísticas, do sêmen destinado à inseminação artificial em animais domésticos e dos prestadores de serviços de reprodução animal;</li> </ul>
FISCALIZAÇÃO (PP)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• a fiscalização (PP) e inspeção (PP) da produção e do comércio de sementes e mudas e da produção e comércio de fertilizantes, corretivos, inoculantes, estimulantes ou biofertilizantes destinados à agricultura;</li> </ul>

FUNÇÕES	ATRIBUIÇÃO
FISCALIZAÇÃO (PP)	<ul style="list-style-type: none"> <li>a fiscalização (PP) da produção, circulação e comercialização do vinho e derivados do vinho, da uva e de bebidas em geral;</li> </ul>
FISCALIZAÇÃO (PP)	<ul style="list-style-type: none"> <li>a fiscalização (PP) e o controle da classificação de produtos vegetais e animais, subprodutos e resíduos de valor econômico e elaboração dos respectivos padrões;</li> </ul>
FISCALIZAÇÃO (PP)	<ul style="list-style-type: none"> <li>a fiscalização (PP) das atividades de aviação agrícola, no que couber;</li> <li>a fiscalização (PP) do trânsito de animais vivos, seus produtos e subprodutos destinados a quaisquer fins, de vegetais e partes vegetais, seus produtos e subprodutos destinados a quaisquer fins, de insumos destinados ao uso na agropecuária e de materiais biológicos de interesse agrícola ou veterinário, nos portos e aeroportos internacionais, nos postos de fronteira e em outros locais alfandegados</li> </ul>
SANSÃO, APREENSÃO, INTERDIÇÃO	<ul style="list-style-type: none"> <li>lavar auto de infração, de apreensão e de interdição de estabelecimentos ou de produtos, quando constatarem o descumprimento de obrigação legal relacionada com as atribuições descritas neste artigo</li> </ul>
ASSESSORAMENTO, PESQUISA, NORMATIZAÇÃO	<ul style="list-style-type: none"> <li>assessorar tecnicamente o governo, quando requisitado, na elaboração de acordos, tratados e convenções com governos estrangeiros e organismos internacionais, dos quais o País seja membro, nos assuntos relacionados com as atribuições fixadas neste artigo</li> </ul>

Fonte: Lei nº 10.883/2004

DOCUMENTO: LEI 5.172, DE 25 DE OUTUBRO DE 1966 – SISTEMA TRIBUTÁRIO NACIONAL

SÍNTESE OU EMENTA: DISPÕE SOBRE O SISTEMA TRIBUTÁRIO NACIONAL E INSTITUI NORMAS GERAIS DE DIREITO TRIBUTÁRIO APLICÁVEIS À UNIÃO, ESTADOS E MUNICÍPIOS DESTAQUES:

Destaques:

- a legislação em tela regula, com fundamento na Emenda Constitucional nº 18, de 1º de dezembro de 1965 o sistema tributário nacional e estabelece as normas do direito tributário aplicáveis à União, Distrito Federal, Estados e Municípios.

- no que concerne ao interesse de conhecimento de legislação, para fins de análise do Poder de Polícia (PP) aplicado à sanidade agropecuária, descreve-se em objetividade os parcos artigos que fundamentam essa função de Estado.

- no Título IV da presente Lei, que trata das Taxas (PP), verifica-se que no Art. 77 as Taxas (PP) cobradas pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios, no âmbito de suas respectivas atribuições, têm como fato gerador o exercício regular do Poder de Polícia (PP), ou a utilização, efetiva ou potencial, de serviço público específico e divisível, prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição.

- logo na sequência, no Art. 78, vem uma definição de Poder de Polícia (PP)<sup>47</sup>, que muito nos serve conceitualmente para a identificação das atribuições de controle e intervenção na vida do coletivo. O Texto segue assim:

Considera-se Poder de Polícia (PP) atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos

---

<sup>47</sup> a faculdade de, ter a possibilidade de ou autorização para, dispor de força ou autoridade para. Como substantivo masculino, entende-se como direito de deliberar, agir e mandar, capacidade de agir ou de produzir um efeito.

direitos individuais ou coletivos. (Redação dada pelo Ato Complementar nº 31, de 1966).

Parágrafo único. Considera-se regular o exercício do Poder de Polícia (PP) quando desempenhado pelo órgão competente nos limites da lei aplicável, com observância do processo legal e, tratando-se de atividade que a lei tenha como discricionária, sem abuso ou desvio de poder.

DOCUMENTO: LEI 9.712, DE 20 DE NOVEMBRO DE 1998 – APERFEIÇOAMENTO OS DISPOSITIVOS DA SANIDADE AGROPECUÁRIA

SÍNTESE OU EMENTA: ALTERA A LEI NO 8.171, DE 17 DE JANEIRO DE 1991, ACRESCENTANDO-LHE DISPOSITIVOS REFERENTES À DEFESA AGROPECUÁRIA.

Destaques:

- Focando o Poder de Polícia (PP) nas ações de sanidade agropecuária, o novo artigo 27-A, em vigor a partir da lei em tela, tece detalhes sobre os objetivos da defesa agropecuária, quais sejam: a sanidade das populações vegetais;

- a saúde dos rebanhos animais;
- a idoneidade dos insumos e dos serviços utilizados na agropecuária;
- a identidade e a segurança higiênico-sanitária e tecnológica dos produtos agropecuários finais destinados aos consumidores;
- vigilância e defesa sanitária vegetal;
- vigilância e defesa sanitária animal;
- inspeção (PP) e classificação de produtos de origem vegetal, seus derivados, subprodutos e resíduos de valor econômico;
- inspeção (PP) e classificação de produtos de origem animal, seus derivados, subprodutos e resíduos de valor econômico;
- fiscalização (PP) dos insumos e dos serviços usados nas atividades agropecuárias.

- focando no Poder de Polícia (PP), as ações de vigilância e defesa sanitária dos animais e dos vegetais serão organizadas, sob a coordenação do Poder Público nas várias instâncias federativas e no âmbito de sua competência, em um Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária (**SUASA**), articulado, no que for atinente à saúde pública, com o Sistema Único de Saúde de que trata

a Lei no 8.080, de 19 de setembro de 1990, do qual participará:(Incluído pela Lei nº 9.712, de 20.11.1998) (Regulamento)

- serviços e instituições oficiais;
  - produtores e trabalhadores rurais, suas associações e técnicos que lhes prestam assistência;
  - órgãos de fiscalização (PP) das categorias profissionais diretamente vinculadas à sanidade agropecuária;
  - entidades gestoras de fundos organizados pelo setor privado para complementar as ações públicas no campo da defesa agropecuária.
- No âmbito **local** o SUASA, proposto no novo artigo 28-A, terá atividades de intervenção administrativa na vida dos cidadãos e da sociedade, assim entendido por Poder de Polícia (PP) e normatização, controle populacional, inventário, cadastro:

## Figura 20 – Atividades do SUASA em Âmbito Local



Fonte: Lei nº 9.712/1998

## DOCUMENTO: LEI 9.784, DE 29 DE JANEIRO DE 1999 – PROCESSO ADMINISTRATIVO

### SÍNTESE OU EMENTA: REGULA O PROCESSO ADMINISTRATIVO NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL

#### Destaques:

- ao se estudar a legislação sobre sanidade agropecuária encontra-se de partida a culminação de atos e ações característicos do Poder de Polícia (PP). No que concerne ao MAPA e suas respectivas atribuições, o Poder de Polícia (PP) está coberto pelo regramento superior dos processos administrativos, a lei em tela. No polo passivo do Estado encontra-se os limites do Poder de Polícia (PP) em seus artigos 3º e 4º, que definem os direitos e deveres do administrado, lato sensu.

- O direitos do administrado estão circunscritos ao processo administrativo nos seguintes termos:

- ser tratado com respeito pelas autoridades e servidores, que deverão facilitar o exercício de seus direitos e o cumprimento de suas obrigações;
- ter ciência da tramitação dos processos administrativos em que tenha a condição de interessado, ter vista dos autos, obter cópias de documentos neles contidos e conhecer as decisões proferidas;
- formular alegações e apresentar documentos antes da decisão, os quais serão objeto de consideração pelo órgão competente;
- fazer-se assistir, facultativamente, por advogado, salvo quando obrigatória a representação, por força de lei.

- noutro polo, os deveres do administrado perante a Administração são os seguintes:

- expor os fatos conforme a verdade;
- proceder com lealdade, urbanidade e boa-fé;
- não agir de modo temerário;
- prestar as informações que lhe forem solicitadas e colaborar para o esclarecimento dos fatos.

## 5.2 O CONTEXTO DOS CONTROLES

Esta subseção é uma síntese analítica documentos de análise de auditorias. Trata-se de uma coleção sobre as principais Tomadas de Contas e acórdãos de órgãos governamentais de controle interno e externo. Servem, pois para subsidiar ou aperfeiçoar a compreensão sobre a gestão da defesa agropecuária sob o ponto de vista externo, identificando pontos de convergência e gargalos operacionais, normativos e técnicos.

Noutro polo, enfatizou-se as ações que davam clara noção do **Poder de Polícia (PP) administrativo**, conforme a visão majoritária atual no MAPA. O discurso trouxe esse “filtro” em todo o seu percurso e para deixar ainda mais aparente essa intenção, incluiu-se a sigla **(PP)** para designar todos os dispositivos que enfaticamente são tecidos pelo Poder de Polícia.

O corolário do filtro de Poder de Polícia abrangeu algumas das principais funções ou instrumentos que internamente (no MAPA) é entendido como caracterizando tal atributo, quais sejam: taxas (PP), multas (PP), sanções (PP), fiscalizações (PP) e inspeções (PP). Assim, de forma didática, será incluída a sigla (PP) para tais funções.

Foram analisados 9 documentos, conforme lista a seguir:

1. TC 013.179/2016-0, ACÓRDÃO Nº 1708/2017 – TCU – Plenário
2. SUMÁRIOS EXECUTIVOS. NOVA SÉRIE. AVALIAÇÃO DAS AÇÕES DE VIGILÂNCIA E FISCALIZAÇÃO NO TRÂNSITO INTERNACIONAL DE PRODUTOS AGROPECUÁRIOS.
3. TC 008.930/2016-3, ACÓRDÃO 1328/2016 – TCU – PLENÁRIO
4. TC 026.155/2011-7, ACÓRDÃO 2961/2012 – TCU – PLENÁRIO
5. TC 025.221/2009-5, ACÓRDÃO 1.681/2011 – TCU – PLENÁRIO
6. TC 032.423/2010-1, ACÓRDÃO 575/2012 – TCU – PLENÁRIO
7. TC 008.768/2012-9, ACÓRDÃO 2679/2012 – TCU – PLENÁRIO
8. TC 002.735/2005-4, ACÓRDÃO 1.167/2010 – TCU - PLENÁRIO
9. RELATÓRIO DE AUDITORIA ANUAL DE CONTAS, SECRETARIA FEDERAL DE CONTROLE INTERNO, COORDENAÇÃO-GERAL DE

31 3378 1399  
contato@neopublica.com.br  
www.neopublica.com.br



AUDITORIA DA ÁREA DE AGRICULTURA, PECUÁRIA E  
ABASTECIMENTO. SFC/DE/CGAGR. EXERCÍCIO 2016.

DOCUMENTO: TC 013.179/2016-0, ACÓRDÃO Nº 1708/2017 – TCU – Plenário  
SÍNTESE OU EMENTA: TRATA O RELATÓRIO DE LEVANTAMENTO. SISTEMA NACIONAL DE CRÉDITO RURAL (SNCR). IDENTIFICAÇÃO DE RISCOS. SUBSÍDIOS PARA NOVAS AÇÕES DE CONTROLE PELO TCU NA ÁREA DE POLÍTICA AGRÍCOLA E COMBATE À CORRUPÇÃO, BEM COMO PARA AVALIAR A GOVERNANÇA DO SNCR, ENTRE OUTRAS FISCALIZAÇÕES (PP). DETERMINAÇÕES. ARQUIVAMENTO.

**Histórico:** O Tribunal de Contas da União realizou, no segundo semestre de 2016, auditoria com o intuito de avaliar o desempenho das ações de fomento e crédito rural<sup>48</sup>. O objetivo deste Levantamento<sup>49</sup> foi a construção de uma visão geral sobre o tema e avaliar áreas de risco nos financiamentos concedidos ao setor agropecuário no Sistema Nacional de Crédito Rural – SNCR.

- o crédito rural, institucionalizado pela Lei 4.829/65, tem por objetivo de financiar a produção agrícola, estimular os investimentos rurais, favorecer o custeio e a comercialização e incentivar o aumento da produtividade.

- além do crédito rural, os produtores rurais dispõem de outras fontes de recursos para financiamento de sua produção como títulos do agronegócio, contratos de Barter e recursos próprios.

- o crédito agrícola oficial, que financia cerca de quase um terço da produção agropecuária do Brasil, é o operado dentro das normas do SNCR. Esse instrumento, no entanto, possui recursos limitados e como não é possível

---

<sup>48</sup> A institucionalização do crédito rural no Brasil teve início em 1885, período imperial, quando foi criado o Penhor Agrícola. No entanto, foi somente na década de 30 do século XX com a edição da Lei do penhor rural e da célula pignoratícia que houve os primeiros passos do governo na concessão de recursos para o setor agrícola.

<sup>49</sup> Neste Levantamento foram avaliados os objetivos e características gerais do SNCR, seu marco regulatório, sua estrutura organizacional (ministérios, autarquias, agências, comissões, comitês etc.), a coordenação entre os atores, seus aspectos orçamentários relacionados ao crédito rural, os processos gerenciais (planejamento, concessão de crédito, fiscalizações (PP), acompanhamento, controle e renegociação de dívidas rurais), seus principais sistemas de informação existentes (Sicor, DAP) e seu ambiente de controle.

atender a todos os produtores, esses recursos devem ser aplicados da forma mais eficiente para atingir seus objetivos.

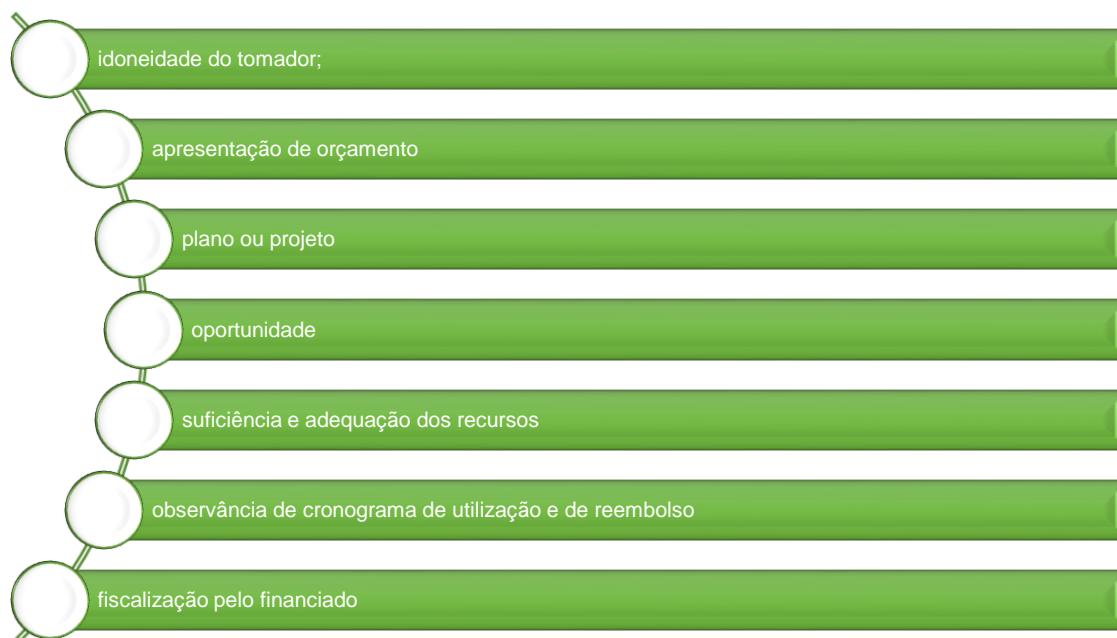
- vale destacar, não obstante, que a Lei 8.171/1991 define o crédito rural como um dos instrumentos da política agrícola brasileira para alcançar seus objetivos. Para esse marco legal, o crédito rural é o suprimento de recursos por instituições do SNCR para aplicações em atividades agropecuárias específicas definidas em normativos e regulamentos.

- importante mencionar, para entendimento do contexto, que o SNCR, que é composto por órgãos básicos, vinculados e articulados, tem a competência de conduzir os financiamentos rurais, sob as diretrizes da política creditícia formulada pelo Conselho Monetário Nacional – CMN, em consonância com a política de desenvolvimento agropecuário.

Destaques:

- principais condicionantes para a concessão do crédito rural:

### Figura 21 - Principais Condicionantes para a Concessão do Crédito Rural



Fonte: TC 013.179/2016-0, Acórdão nº 1708/2017 – TCU – Plenário

- avaliando as políticas agrícolas, observa-se o Plano Safra dividido em Plano Agrícola Pecuária (PAP) e o Plano Safra da Agricultura Familiar. O Plano Safra é, sem dúvida, o instrumento lançado anualmente pelo Governo Federal para divulgação das taxas (PP) de juros do crédito rural para a safra seguinte. A taxa de juros para determinada operação depende do Programa em que os recursos serão aplicados<sup>50</sup> e da fonte de recursos da concessão do crédito.

**Tabela 18 – Consignação e Recursos Controlados para financiamento rural**

CONSIGNAÇÃO	RECURSOS CONTROLADOS
A fonte dos recursos utilizados para o financiamento rural deve ser consignada no instrumento de crédito e no Sistema de Operação de Crédito Rural e do Proagro (Sicor)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Obrigatórios, decorrentes de aplicação compulsória dos depósitos à vista;</li> <li>• Operações Oficiais de Crédito sob supervisão do Ministério da Fazenda</li> <li>• Os de qualquer fonte, quando sujeitos à subvenção da união, sob a forma de equalização de encargos financeiros</li> <li>• Poupança rural, quando aplicados nas condições dos recursos obrigatórios</li> <li>• Fundos Constitucionais de Financiamento Regional</li> <li>• Fundo de Defesa da Economia Cafeeira (Funcafé)</li> </ul>

Fonte: TC 013.179/2016-0, Acórdão nº 1708/2017 – TCU – Plenário

- na auditoria do TCU, foram identificados alguns riscos à ação creditícia governamental para o setor agropecuário.

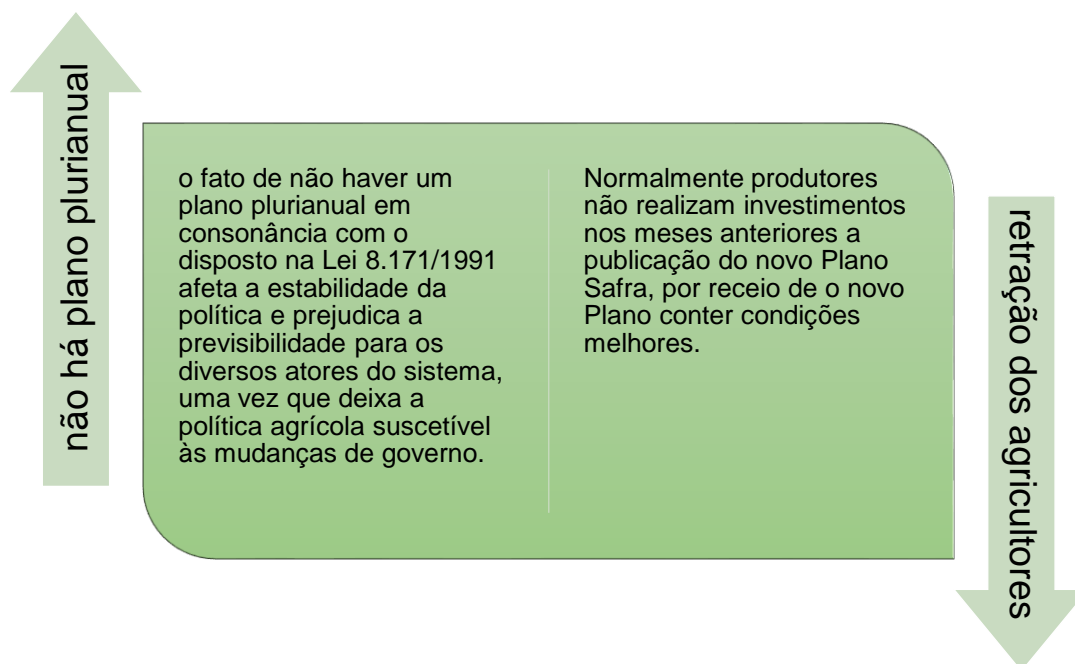
- um risco bem destacado diz respeito à instabilidade na continuidade de programas governamentais, linhas de financiamento, taxas (PP) de juros e volumes ofertados regras de enquadramento. A Corte de Contas salienta que a ausência de um planejamento de longo prazo para a política agrícola (tal qual a Farm Bill dos EUA<sup>51</sup>), pode incorrer na instabilidade e/ou na continuidade de programas governamentais.

<sup>50</sup> As Resoluções do CMN definem os programas de aplicação do crédito rural e as respectivas taxas (PP) de juros. Destaca-se, na safra 2015/2016, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), com taxas (PP) de juros de 0,5% a.a. a 5,5% a.a., o Programa Nacional de Apoio ao Médio Produtor Rural (Pronamp), com taxa de juros de 8,5% a.a., e os Programas com recursos do BNDES.

<sup>51</sup> Nos Estados Unidos, *Farm Bill* é o nome popular dado à legislação de longo prazo (10 anos), geralmente renovada a cada quatro ou cinco anos, que consolida em um só documento os programas da política agrícola americana. A formulação do documento transcende o nex temporal de um governo e trata de política de preços, seguro, pesquisa, logística entre outros temas atinentes à política agrícola.

- Como já foi identificado em outros estudos da legislação, não há a efetividade dos Planos Plurianuais da Agricultura, mesmo estando previstos na Lei nº 8.171/1991<sup>52</sup>. O instrumento de planejamento mais pujante do MAPA, definitivamente, é o Plano Safra. Os Planos Safras atuais, de acordo com a Confederação Nacional da Agricultura - CNA, são instrumentos políticos de divulgação das taxas (PP) de juros e expectativas de valores a serem concedidos no período de um ano.

### Figura 22 – Riscos à Ação Creditícia Governamental para o Setor Agropecuário



Fonte: TC 013.179/2016-0, Acórdão nº 1708/2017 – TCU – Plenário

- Outra questão que merece atenção na auditoria do TCU, é que os objetivos definidos nos Planos Safras não estão necessariamente conectados

<sup>52</sup> Ainda a respeito de Planejamento Agrícola, a Lei 8.171/1991 em seu artigo 10 impõe ao Poder Público o dever de proporcionar a integração dos instrumentos de planejamento agrícola com os demais setores da economia; e desenvolver e manter atualizada uma base de indicadores sobre o desempenho do setor agrícola, a eficácia da ação governamental e os efeitos e impactos dos programas dos planos plurianuais.

aos objetivos e metas definidos no Plano Plurianual 2012-2015. A falta de objetivos definidos para as safras 2015/2016 e 2016/2017 amplia as dificuldades quanto a articulação do plano de maneira estratégica. Os planos safras anuais funcionam, na prática, como instrumentos de publicação de taxas (PP) de juros, de volume de recursos aplicados em crédito rural e da atualização normativa ocorrida no período anterior à safra, notadamente resoluções do Conselho Monetário Nacional.

- A fragmentação normativa, mais uma vez, afeta as diferentes áreas das políticas agropecuárias. A política de crédito rural está formalizada por meio de normas legais, emitidas por órgãos com legitimidade e competências para fazê-lo. No entanto, a grande quantidade de normativos, os quais tratam de assuntos complexos, e a necessidade de visualizar todas as normas em conjunto para um entendimento do marco legal tende a prejudicar o desempenho de políticas públicas relacionadas aos créditos rurais e dificulta o entendimento da matéria pelos interessados. A dificuldade de entendimento da matéria dificulta principalmente agricultores que ainda não estão inseridos na política e pode facilitar os beneficiários recorrentes do crédito, o que resulta em maior concentração dos recursos em menos beneficiários.

- Existem três fontes normativas para as renegociações de créditos rurais: a) as leis b) as Resoluções do Conselho Monetário Nacional, e c) a renegociação realizada diretamente pela instituição financeira prevista no Manual de Crédito Rural (MCR 2-69), a qual independe de consulta ao Banco Central. Com isso, no arcabouço normativo do SNCR não foi identificado um normativo legal ou infra legal que defina padrões, procedimentos e critérios gerais a serem seguidos no processo de renegociação. Ainda, o TCU salienta que não há definições quanto a entidades que necessariamente devam participar desse processo e nem quanto ao prazo mínimo para realizar a suas competências.

DOCUMENTO: SUMÁRIOS EXECUTIVOS. NOVA SÉRIE. AVALIAÇÃO DAS AÇÕES DE VIGILÂNCIA E FISCALIZAÇÃO NO TRÂNSITO INTERNACIONAL DE PRODUTOS AGROPECUÁRIOS.

SÍNTESE OU EMENTA: TRATA O DOCUMENTO DE EDIÇÃO ESPECIAL – COLETÂNEAS DO TCU. ESTA SÉRIE TEM POR OBJETIVO DIVULGAR OS PRINCIPAIS RESULTADOS DA AVALIAÇÕES DE PROGRAMAS GOVERNAMENTAIS. NESTE CASO, EM PARTICULAR, TRATAS DAS AÇÕES DE AUDITORIAS TEMÁTICAS – ACÓRDÃO 1.318/2006 – TCU – PLENÁRIO.

**Histórico:** O Tribunal de Contas da União realizou, no segundo semestre de 2005, auditoria com o intuito de avaliar o desempenho das ações de vigilância e fiscalização no trânsito internacional de produtos agropecuários, que compõem o Programa Segurança Fitozoossanitária no Trânsito de Produtos Agropecuários, sob responsabilidade do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA. Essas ações referem-se ao exercício da vigilância em portos, aeroportos e postos de fronteiras, com o objetivo de impedir a entrada no País de pragas e doenças de origem animal e vegetal oriundas de outros países, bem como certificar a sanidade dos produtos exportados, de acordo com a legislação internacional.

Na época, a estrutura do Vigiagro compreendia um Comitê Central e Subcomitês de Gestão de Vigilância Agropecuária Internacional nos portos, aeroportos e postos de fronteira. A implementação e a coordenação das ações do Vigiagro estão sob responsabilidade técnica e executiva do Comitê Central, o qual estava diretamente subordinado ao Gabinete do Secretário de Defesa Agropecuária.

**O que foi avaliado pelo TCU:** investigar se o Programa Vigiagro<sup>53</sup> está suficientemente estruturado para executar de forma efetiva as ações que visam

---

<sup>53</sup> Nesse contexto, o Programa desempenha importante papel de proteção do agronegócio brasileiro, pois possibilita a expansão e manutenção de mercados para os produtos agropecuários nacionais ao minimizar os riscos fitozoossanitários envolvidos nas trocas comerciais entre Brasil e o resto do mundo e por representar o atendimento às exigências

garantir a sanidade no trânsito internacional de produtos de origem animal e vegetal, de forma integrada com os demais órgãos do sistema. Examinou-se também se o programa possui mecanismos de monitoramento e avaliação que permitam ao MAPA controlar e supervisionar a execução das ações. Para a seleção dos estados visitados, foram considerados a existência de porto, aeroporto, aduana especial e posto de fronteira com movimento internacional de carga e de passageiros, o volume de importação e exportação, bem como os locais que oferecem maior risco de entrada no País de pragas e doenças.

### **Destaques:**

#### **I – Procedimentos de fiscalização insuficientes:**

- Constatou-se que procedimentos de fiscalização<sup>54</sup> previstos na legislação básica não estão sendo realizados ou estão sendo realizados de modo ineficiente, em razão do número insuficiente<sup>55</sup> de fiscais nas unidades e da falta de infraestrutura física para a realização dos tratamentos previstos na legislação. Além disso, a pouca integração com outros órgãos intervenientes na fiscalização do comércio exterior desfavorece a realização das atividades, aumentando o risco fitozoossanitário envolvido.

- Na prática, verifica-se que a fiscalização de bagagens nos terminais de passageiros é realizada apenas quando demandada pela Receita Federal<sup>56</sup> ou

---

decorrentes dos compromissos assumidos por meio de acordos internacionais dos quais o Brasil é signatário.

<sup>54</sup> O primeiro aspecto a ser analisado refere-se à fiscalização em terminais de passageiros em aeroportos internacionais. Compete ao Sistema de Unidades Vigiagro examinar, em articulação com as autoridades aduaneiras, a bagagem de passageiros, acompanhadas ou não, com vistas a detectar produtos e derivados de origem animal ou vegetal, que possam veicular agentes etiológicos de doenças e pragas.

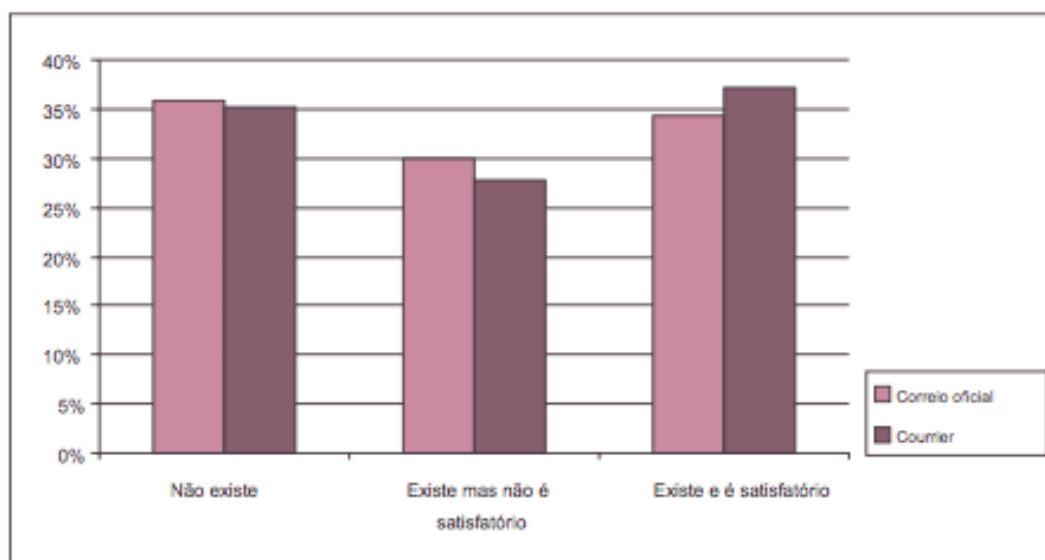
<sup>55</sup> Verificou-se ainda aeroportos onde não estava sendo realizado esse tipo de fiscalização, em razão do número insuficiente de fiscais, caso do Aeroporto Internacional de Manaus/AM e do Aeroporto de Foz do Iguaçu/PR. Situação semelhante foi constatada na ponte que liga o Brasil à Argentina onde, apesar do tráfego ininterrupto, a fiscalização só ocorre durante 12 horas ao dia. Ainda com relação à fronteira entre Brasil e Argentina, cumpre registrar a baixa eficácia da fiscalização de veículos no posto de fronteira de Foz do Iguaçu, situado próximo à Argentina, tendo em vista que o posto se localiza distante da ponte e que existem desvios que podem ser utilizados caso os motoristas queiram evitar a fiscalização.

<sup>56</sup> Cabe ressaltar que os critérios de parametrização utilizados pela Receita Federal, tanto para selecionar produtos importados quanto para a definição da amostra de passageiros a ser fiscalizados, baseiam-se no risco de elisão fiscal. No tocante à área de agricultura, não existem critérios específicos para a parametrização, visto que, de acordo com os normativos existentes,

quando, mediante identificação visual, o fiscal detecta o transporte desse tipo de produto pelos passageiros. Caso a Receita, ao proceder a análise da bagagem de passageiros que tenham sido escolhidos para fiscalização, detecte a presença de produtos agropecuários, a unidade de vigilância é comunicada para que adote as providências cabíveis.

- De acordo com os dados da pesquisa, 35,8% dos fiscais informaram não existir fiscalização de cargas/encomendas transportadas pelo correio oficial, enquanto 29,9% informaram que existia, mas não era satisfatória. Com relação à fiscalização de cargas/encomendas transportadas por empresas privadas (courrier), 35,1% dos fiscais afirmaram não existir e 27,8% avaliaram que a fiscalização não é satisfatória. O Gráfico 1 apresenta os resultados da pesquisa.

**Gráfico 12 – Opinião dos Fiscais Federais Agropecuários sobre a Fiscalização de Cargas e Encomendas por meio de Correio Oficial e Courier**



Fonte: Pesquisa postal com fiscais federais agropecuários.

100% das bagagens deveria ser objeto de inspeção. No entanto, na prática, com os recursos atualmente disponíveis, a inspeção completa não é realizada, nem seria possível. Logo, deveriam existir critérios de priorização da fiscalização com base nos riscos fitozoossanitários envolvidos.

- a fiscalização de alimentos para consumo em navios somente foi verificada nos portos de Fortaleza, Pecém e Recife. Nesses portos, a fiscalização é realizada conjuntamente pelas equipes da Receita Federal, Polícia Federal, Agência Nacional de Vigilância Sanitária - Anvisa e Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - Ibama.

## **II – Deficiência no gerenciamento de resíduos sólidos em áreas de portos e aeroportos:**

- O TCU constatou que a forma de gerenciamento da destinação de resíduos sólidos provenientes das atividades de fiscalização e do lixo de bordo dos navios e aviões não atende aos requisitos de segurança fitozoossanitária estabelecidos na legislação básica.

- O TCU verificou que em razão da desativação dos incineradores nas zonas primárias dos portos e aeroportos, por não atenderem às especificações estabelecidas na legislação ambiental, tais resíduos são encaminhados para aterros sanitários, proporcionando risco de disseminação de pragas e doenças que podem afetar a agropecuária brasileira. Essa situação decorre da falta de infraestrutura para tratamento adequado de resíduos sólidos em portos, aeroportos e postos de fronteira e da falta de normatização específica sobre gerenciamento de resíduos que apresentem risco fitozoossanitário.

- Nas unidades visitadas, o TCU constatou que não existe procedimento de incineração de resíduos.<sup>57</sup> Os fiscais entrevistados informaram que a fiscalização da destinação do lixo de bordo de navios e aeronaves era realizada pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária – Anvisa, apesar de a IN/SDA n.º 26 incluir essa atividade, também na competência dos fiscais do MAPA.

## **III – Desatualização das normas acerca de mecanismos coercitivos**

---

<sup>57</sup> A deficiência encontrada quando à destinação de resíduos sólidos aumenta o risco de ingresso e propagação de pragas e doenças por meio de lixo provenientes de navios e aviões e do material resultante das fiscalizações realizadas pelas unidades de vigilância agropecuária.

- Verificou-se que multas (PP) previstas na legislação básica que regulamenta a defesa sanitária animal e vegetal não estão sendo aplicadas porque seus valores são irrisórios. Além disso, há casos de descumprimento da lei para os quais não há previsão de penalidades. O problema decorre da desatualização da legislação básica que regulamenta a segurança fitozoossanitária no Brasil. A ausência desses mecanismos favorece o descumprimento das normas de segurança fitozoossanitária, aumentando o risco de entrada de pragas e doenças no País.

- Foram identificados casos em que há determinação legal para a realização de procedimentos relacionados à segurança fitozoossanitária, sem que, no entanto, haja previsão de penalidade na hipótese de descumprimento. Isto ocorre, sobretudo, em casos nos quais existe obrigatoriedade de realização dos tratamentos, como a fumigação. Caso a empresa não realize o procedimento, não há previsão legal de sanção.

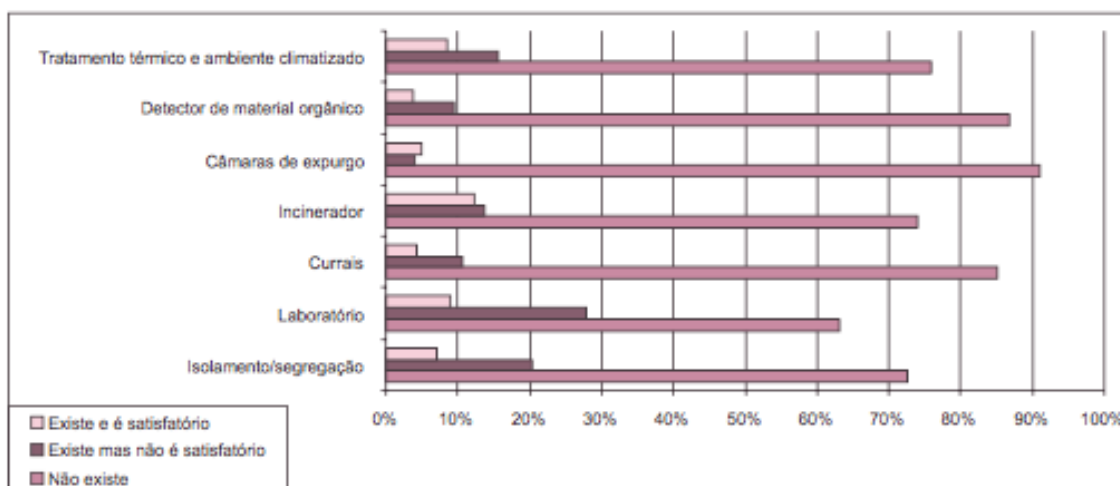
#### **IV – infraestrutura deficiente**

- As instalações físicas, equipamentos e mobiliário à disposição das unidades de vigilância agropecuária internacional são inadequados.

- De acordo com a pesquisa realizada com os fiscais federais agropecuários, 72,6% informaram não existir área que permita isolamento e segregação de cargas para tratamento fitossanitário e zoossanitário e cargas perigosas e 20,4% que apesar de existir não é satisfatória.

- Quanto aos currais de recebimento e isolamento, baias, canis, bretes, gaiolas, pedilúvios e rodolúvios, 85,2 % informaram que não existiam. A falta de incineradores e de câmaras de expurgo foi apontada por 73,9% e 91%, respectivamente. Quanto ao tratamento térmico e ambiente climatizado para inspeções de mercadorias, 75,9% informaram que não existiam. Quanto aos laboratórios básicos, 63% informaram não existir e 27,9% que existia, mas não era satisfatório. A inexistência de detectores de matéria orgânica foi apontada por 86,8% dos fiscais.

## Gráfico 12 – Opinião dos Fiscais Federais Agropecuários sobre Infraestrutura de Fiscalização e Tratamento Fitozoossanitário nas Unidades de Vigilância



Fonte: Pesquisa postal com fiscais federais agropecuários.

### V – Falta de profissionais nas unidades da Vigiaro

- O TCU constatou que a lotação de pessoal, incluindo fiscais agropecuários e servidores de apoio técnico e administrativo, não é suficiente para atender à demanda de trabalho. O fato ocorre em razão da falta de realização de concurso público para o preenchimento de cargos de veterinários e agrônomos. Como conseqüência, há o comprometimento da eficiência e eficácia do trabalho, bem como da qualidade das fiscalizações.

- O TCU evidenciou que, no total, o déficit de agrônomos e veterinários é de 33% nas unidades do Vigiaro. No caso dos agentes administrativos e de inspeção, a situação torna-se mais crítica, apresentando déficit de servidores, respectivamente, de 55% e 64% .

### VI – Deficiência de integração entre os órgãos envolvidos na fiscalização do trânsito internacional de produtos agropecuários

- Verificou-se que a integração entre os diversos órgãos que atuam no despacho aduaneiro não tem sido efetiva, em razão de não haver meca-

institucionais que garantam a articulação eficiente do trabalho de fiscalização em portos e aeroportos. Do ponto de vista da atuação dos órgãos envolvidos na fiscalização das operações de comércio exterior, a falta de integração acarreta, no mínimo, atraso no despacho aduaneiro<sup>58</sup>. Do ponto de vista da segurança fitozoossanitária, a situação representa risco de ingresso de pragas e doenças que podem vir a afetar a agropecuária brasileira.

## **VII – Insuficiência dos mecanismos de acompanhamento da execução do Programa Vigiaagro**

- O TCU constatou que os mecanismos de controle e supervisão<sup>59</sup> usados pelo MAPA não são suficientes para gerar informações e dados atualizados e tempestivos, que possibilitem à gerência do Programa monitorar a sua execução e sirvam de subsídios para o processo de tomada de decisões. O problema decorre do fato de os meios existentes consistirem, principalmente, de relatórios mensais enviados pelas unidades e de auditorias nas unidades de vigilância agropecuária. Como os relatórios não são encaminhados de forma tempestiva e as auditorias não são realizadas com frequência suficiente para supervisionar a execução do Vigiaagro, existe a dificuldade em mensurar o desempenho do programa, fragilizando o controle da execução das atividades.

---

<sup>58</sup> A falta de integração entre os órgãos envolvidos dificulta a realização da fiscalização do MAPA e gera risco de propagação de pragas e doenças. No Porto de Manaus, por exemplo, foi citado como problema o fato de a Receita Federal proceder à abertura de containers ainda não inspecionados pelos fiscais agropecuários. Os fiscais agropecuários alegam que, caso uma mercadoria seja descarregada antes de ser inspecionada, existe risco de haver madeira infestada, por exemplo, com o besouro asiático. Outra possibilidade é a abertura de containers que estejam contaminados dentro do armazém, junto a outras cargas já fiscalizadas, com risco de infestação de toda a carga ali armazenada.

<sup>59</sup> Outra forma de controle consiste na realização de auditorias nas unidades de vigilância pela gerência do Programa, em conformidade com os procedimentos descritos no manual de auditoria operacional do Vigiaagro. As auditorias têm como objeto a verificação da organização e estruturação do trabalho, bem como da conformidade dos procedimentos de importação e exportação nas áreas animal e vegetal em face das normas pertinentes.

## **VIII – Necessidade de melhorias no programa Vigiaagro, apontadas pelo TCU**

- No que se refere às questões relacionadas ao pessoal do Ministério que atua no Programa, o TCU emitiu as seguintes recomendações:

- realização de concurso público para o preenchimento de vagas do cargo de fiscal federal agropecuário;
- implementação da política de capacitação dos servidores, mediante oferecimento de cursos e treinamentos necessários ao aperfeiçoamento das atividades;
- estabelecimento de critérios objetivos para definir a lotação ideal de pessoal em cada unidade do Vigiaagro e orientação aos fiscais sobre a possibilidade de solicitação de assistência jurídica para a AGU no caso de sofrerem demandas judiciais no exercício de suas funções.

- Com respeito à questão da infraestrutura disponibilizada para o Programa, o TCU recomendou ao Ministério que realizasse levantamento das necessidades para adequação das unidades do Vigiaagro, bem como à Coordenação de Administração Aduaneira – Coana, da Secretaria da Receita Federal, para que somente autorize o alfandegamento de novas unidades após a concordância dos demais órgãos envolvidos, entre eles, o MAPA.

- Outras recomendações apontadas na auditoria do TCU:

- elaboração de anteprojeto de lei que atualize os valores das multas (PP) previstas na legislação que trata da segurança fitozoossanitária;
- implementação de trabalho integrado com a Infraero, Receita Federal, Anvisa e Meio Ambiente;
- intensificação das campanhas de conscientização da população sobre os riscos fitozoossanitários existentes para o patrimônio agropecuário brasileiro;
- aperfeiçoamento dos procedimentos de fiscalização de cargas e passageiros internacionais e implantação de ferramenta

informatizada que permita ao MAPA exercer o controle e monitoramento da execução do Vigiagro.

- promova a adequação da estrutura dos laboratórios básicos nas unidades de vigilância agropecuária, de acordo com a demanda de trabalho;
- oriente os fiscais federais agropecuários sobre os procedimentos a serem adotados, caso figurem como réus em ações judiciais em razão de atos efetuados em decorrência do exercício das atribuições do cargo, inclusive sobre a possibilidade de solicitarem assistência jurídica nos núcleos locais da Advocacia Geral da União;
- implemente política de capacitação dos servidores, em especial dos fiscais federais agropecuários, considerando as Instruções Normativas n.º 16, de 14 de novembro de 2003, e n.º 67, de 19 de dezembro de 2002, abrangendo, inclusive, treinamento para a utilização do Sistema Integrado de Comércio Exterior – Siscomex e treinamentos específicos por região, nos quais se leve em conta a fauna e flora locais;
- proceda à adequação da jornada de trabalho dos fiscais federais agropecuários nas unidades do Vigiagro localizadas no mesmo estado, como por exemplo, por meio da adoção de sistema de rodízio, de forma a estimular a capacidade em atuar em qualquer uma delas, desempenhando atividades diversificadas, e a inibir o estabelecimento de vínculo com despachantes;
- crie ferramenta no sistema informatizado de acompanhamento e controle do Vigiagro, existente ou que venha a ser implementado, que possibilite às gerências locais e nacional do Programa obter relatórios pa- dronizados e atualizados concernentes à execução das tarefas das unidades do Programa, de forma integrada;
- fiscalize a destinação e o tratamento do lixo de bordo de navios e aviões, bem como dos produtos descartados em razão de apreensões, com o objetivo de garantir que os procedimentos adotados

obedeçam os requisitos de segurança fitozoossanitária estabelecidos na legislação;

- regularize a fiscalização nos terminais de passageiros, onde a atividade não vem sendo realizada, a exemplo do que ocorre nos aeroportos de Foz do Iguaçu e de Manaus, conforme capítulo V do Manual de Procedimentos Operacionais da Vigilância Agropecuária Internacional, aprovado pela IN/SDA n.º 26/2001;

- adote providências para garantir maior transparência e segurança ao procedimento de destruição de embalagens e suportes de madeira, quando não for possível fazê-lo na zona primária de portos e aeroportos;

- mapeie os produtos e impactos do programa e construa indicadores de desempenho, com base nos produtos chave identificados, em questões relevantes sobre o desempenho e na experiência das Superintendências Federais de Agricultura, viabilizando nos sistemas eletrônicos, se necessário, a disponibilidade de dados para seu cálculo, e adote-os nacionalmente de forma padronizada;

- adote providências formais para ajustar a fórmula de cálculo do indicador de desempenho constante do PPA, “Taxa de Conformidade no Controle de Fronteiras”, alterando-a para a relação percentual entre os termos de fiscalização emitidos e as partidas inspecionadas;

- providencie, com a Secretaria da Receita Federal, meios para efetuar a troca automática de informações entre os sistemas Siscomex e SIGVIG, evitando a duplicidade de procedimentos, a exemplo do cadastramento dos importadores/exportadores e deferimento de liberação de importação, com base no art. 6º do Decreto n.º 660, de 25.09.1992;

DOCUMENTO: TC 008.930/2016-3, ACÓRDÃO 1328/2016 – TCU - PLENÁRIO  
SÍNTESE OU EMENTA: AUDITORIA OPERACIONAL. PRINCIPAIS  
GARGALOS PARA LIBERAÇÃO DE CARGA CONTEINERIZADA. PORTOS DA  
REGIÃO SUDESTE. DECLARAÇÃO DE TRÂNSITO ADUANEIRO. PROCESSO  
DE VISTORIA DE EMBALAGENS E SUPORTES DE MADEIRA.  
OPORTUNIDADES DE MELHORIA. RECOMENDAÇÃO. DETERMINAÇÃO.  
PLANO DE AÇÃO. ARQUIVAMENTO.

**Destaques:**

- O objetivo principal da realização desta auditoria operacional do TCU, inserida no rol de metas de trabalhos relevantes da Secex-SP<sup>60</sup>, para o segundo semestre de 2014, foi o de realizar diagnóstico dos gargalos logísticos<sup>61</sup> enfrentados no escoamento das principais cargas exportadas pelos portos da região sudeste e o confronto com os planos e ações logísticas existentes para solucioná-los.

- Devido à grande e crescente relevância dos contêineres no contexto do comércio exterior brasileiro, decidiu-se focar os esforços na carga containerizada. O transporte de contêineres causa grande impacto nos acessos logísticos aos portos, pois são transportados predominantemente pelo modal rodoviário. Outra característica é que a origem e o destino dos contêineres são

---

<sup>60</sup> Primeiramente, o Tribunal já havia realizado trabalhos recentes sobre gargalos logísticos de exportação:

- TC 037.249/2011-8 – Relatório de auditoria operacional de escoamento da produção agropecuária;
- TC 033.881/2013-8 – Obras de adequação do Corredor Logístico do Centro Oeste;
- TC 031.599/2012-5 – Relatório de auditoria operacional TMS Logística de Transporte no Amazonas;
- Auditoria Operacional sobre Gargalos de Infraestrutura para o Escoamento da Safra Agrícola, envolvendo as secretarias então denominadas SecobHidro, SecobRodov e Sefid (em curso na época do planejamento deste trabalho);

<sup>61</sup> Os contêineres representam 35% da quantidade de carga movimentada em Santos, porém com valor agregado muito superior à média das demais cargas. Trata-se de um setor em forte expansão. Em 2013, o movimento de contêineres cresceu 14%, enquanto o Porto de Santos como um todo cresceu cerca de 5%. Em 2014, cresceu 9,1% enquanto a movimentação total do Porto caiu 2,6% (Codesp, 2014). Isso demonstra claro movimento de containerização de cargas que antes eram transportadas de outras maneiras, seguindo tendência mundial.

pulverizados, não sendo possível focar a análise em um corredor logístico apenas<sup>62</sup>.

- Existe uma relação estreita entre a ineficiência na liberação de cargas e o custo Brasil. Gargalos burocráticos geram custos diretos e indiretos. Uma permanência mais longa de contêineres nos terminais molhados aumenta o estoque no porto e reduz os espaços para movimentação e pre-stacking (organização e empilhamento prévio de contêineres para conferir mais agilidade aos embarques), reduzindo a eficiência dos terminais.

- Um dos focos da auditoria do TCU, foi o processo de inspeção de embalagens e suportes de madeira, a cargo do Sistema de Vigilância Agropecuária Internacional (Vigiagro),<sup>63</sup> do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa). Segundo diversos atores do setor entrevistados, devido à sua amplitude, o processo causaria transtornos e seria responsável por boa parte dos atrasos e custos de desembaraço.

- A equipe de auditoria elaborou as seguintes questões de auditoria:

- Que medidas de curto prazo poderiam ser adotadas para conferir maior celeridade ao trânsito aduaneiro dentro dos terminais portuários da zona primária?
- Quais são os principais gargalos envolvendo a vistoria de embalagens e suportes de madeira realizada pelo Vigiagro?

- A auditoria apurou que o processo de liberação de cargas containerizadas para transporte dos terminais da zona primária para recintos da zona secundária, por meio de Declaração de Trânsito Aduaneiro (DTA), possui

---

<sup>62</sup> De acordo com dados de apresentação da Receita Federal do Brasil intitulada 'Transparência nos Processos Aduaneiros', de maio de 2014 (RFB, 2014. Disponível em: <http://www.procomex.com.br/2014/05/>), o tempo médio de liberação de cargas containerizadas em Santos gira em torno de 15,5 dias para a importação. Para a exportação, a permanência seria de aproximadamente 6 dias.

<sup>63</sup> O Vigiagro foi criado pela Portaria Ministerial nº 297, de 22 de junho de 1998, com a função de adequar todo o sistema e os procedimentos operativos relacionados à fiscalização federal agropecuária, praticados nos pontos de entrada e saída do país, às exigências decorrentes dos compromissos assumidos com a Organização Mundial do Comércio e com o Mercosul.

3 principais gargalos que atrasam sua conclusão, geram custos e transtornos dentro e fora dos terminais portuários do porto de origem:

- a necessidade de inserção de dados do caminhão, contêiner e laque por servidor da RFB, presencialmente, no terminal de origem, no dia do trânsito;
- restrição ao registro da DTA-pátio (tipo de DTA cujas características serão apresentadas adiante) prévio à atracação do navio;
- e
- a exigência de entrega física de documentos na Alfândega local.

- Um dos processos atinentes aos órgãos públicos que causam maior impacto sobre o prazo e o custo da liberação de carga containerizada nos portos do Brasil é o processo de inspeção de embalagens e suportes de madeira<sup>64</sup>, usados para acondicionar as cargas dentro dos contêineres, realizado pelo Sistema de Vigilância Agropecuária Internacional – Vigiagro, do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa). Tal processo, baseado em normas desatualizadas e incompatíveis com a atual realidade do comércio exterior, tem impactos significativos na eficiência na operação dos terminais, nos custos do processo de importação brasileiro e na segurança fitossanitária do país.

- Dadas a impossibilidade da fiscalização de todos os contêineres e a ausência de parâmetros de seleção, as unidades do Vigiagro nos portos brasileiros realizam a fiscalização da maneira que as equipes locais entendem conveniente.

- Foi observado in loco que em Santos há inspeção de uma quantidade excessiva de contêineres. Em Vitória, por outro lado, a inspeção é

---

<sup>64</sup> Coube aos países signatários da CIPV editar seus próprios normativos internalizando os preceitos da NIMF 15. No Brasil, o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa) editou a Instrução Normativa SDA/Mapa nº 04/2004, que estabeleceu a obrigação do tratamento de madeira na origem, bem como os procedimentos operacionais para a inspeção das importações que contenham madeira bruta.

extremamente frágil. No Terminal Vila Velha (TVV), por exemplo, não há qualquer intervenção do Vigiagro nos contêineres que caem no canal verde da Receita Federal, o que significa que mais de 90% dos contêineres não são submetidos à inspeção<sup>65</sup>.

- Desta forma, além de a seleção de contêineres para inspeção de madeira <sup>66</sup>ser realizada em desacordo com a legislação, ela não observa critérios objetivos.

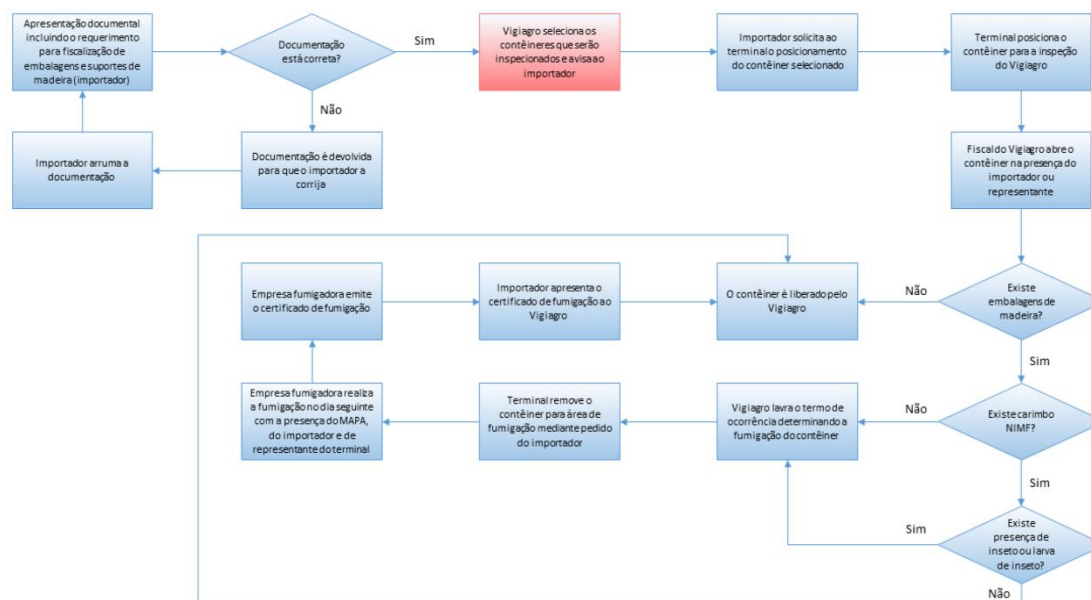
- O risco à segurança fitossanitária é ainda agravado pela ausência de sanções (PP) a importadores que trazem ao Brasil madeira bruta não tratada. O normativo que regulamenta a sanidade vegetal, Decreto nº 24.114, de 12 de abril de 1934, quando prevê multas (PP), utiliza valores relativos ao ano de 1934, não atualizados, o que as torna inócuas dada a inflação e mudanças de moeda do período. A impunidade dos que trazem madeira não tratada, logicamente, aumenta o risco de sua chegada ao país. Vide mapa de processo da inspeção de pallets, a seguir.

---

<sup>65</sup> O que se constatou foi que a ausência de critérios objetivos de risco fragiliza a verdadeira função da inspeção de madeira, que é impedir a entrada de pragas no território nacional.

<sup>66</sup> O processo de inspeção de embalagens e suportes de madeira está detalhado no Manual de Procedimentos Operacionais da Vigilância Agropecuária Internacional, introduzido por meio da IN 36/2006 do Mapa.

**Figura 23 – Mapa de Processo de Inspeção de *Pallets***



Fonte: Documento TC 008.930/2016-3, Acórdão 1328/2016 – TCU – Plenário

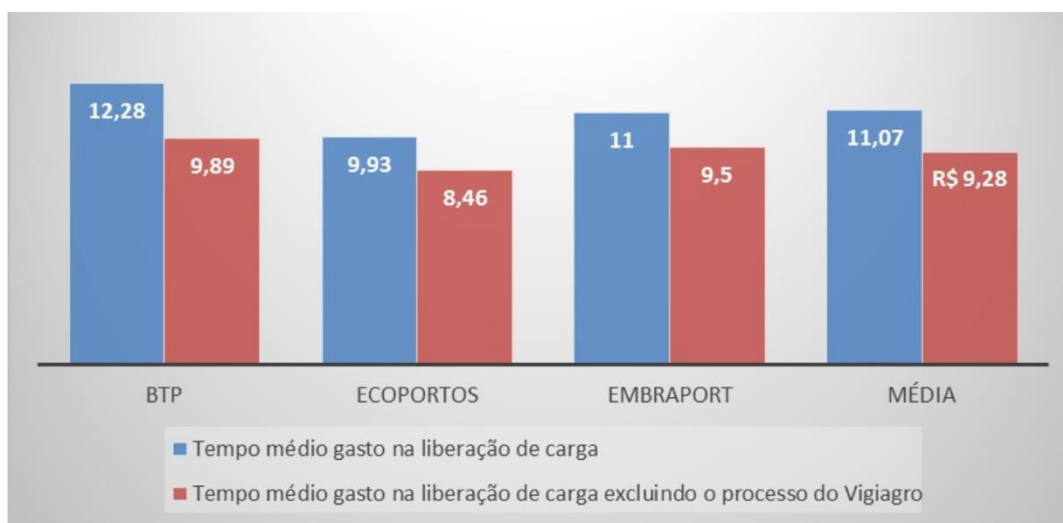
- Foram realizadas reuniões com os representantes do Vigiairo em Brasília, órgão central, e nas unidades regionais de Santos, Vitória e Rio de Janeiro para conhecer e comparar os procedimentos adotados na inspeção de embalagens de madeira. Constatou-se que cada unidade realiza a inspeção de maneira diferente. A seleção das amostras é feita exclusivamente com base na experiência dos fiscais agropecuários do Vigiairo, inexistindo critérios objetivos e pré-definidos para delimitação da amostra. Não há diretrizes básicas a serem seguidas pelas unidades regionais para a seleção de contêineres nos moldes da IN 36/2006 do Mapa, a qual estabelecia a introdução de critérios de risco por meio de 'atos específicos'.

- Observa-se que a utilização de um modelo de análise de risco racionalizaria as fiscalizações (PP) do Vigiairo, permitindo redução significativa de inspeções (PP). Em situações onde são analisados todos os envios, não há como introduzir um modelo de análise de risco sem algum aumento de inconformidades não analisadas. Esse acréscimo, contudo, foi ínfimo (0,28%) em relação à redução da quantidade de posicionamentos (43,20%). Já para

casos em que não se inspecionam todos os envios, a análise de risco certamente reduziria o número de inconformidades não detectadas, aumentando não só a eficiência mas a segurança do controle.

- O gráfico a seguir demonstra uma comparação entre o tempo total de liberação de cargas e o tempo total excluindo-se o período atribuível à inspeção de madeira. O objetivo é evidenciar o tempo que a inspeção do Vigiagro acrescenta ao processo de liberação de contêineres no Porto de Santos. Não foram considerados os dados da Marimex porque, por não ser um terminal molhado, ela não recebe cargas diretamente, não existindo tempo entre a descarga do navio e o desembaraço aduaneiro.

**Gráfico 13 – Tempo Médio de Liberação de Carga no Porto de Santos (Dias)**



Fonte: Documento TC 008.930/2016-3, Acórdão 1328/2016 – TCU – Plenário

- Ante o exposto, o TCU recomendou ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento que atualize a Instrução Normativa SDA/Mapa nº 04/2004, visando a permitir a utilização de critérios de análise de risco para a seleção de contêineres a serem submetidos à inspeção de embalagens e suportes de madeira pelo Vigiagro.

- A equipe de auditoria do TCU acompanhou in loco o processo de inspeção de madeira nos portos de Santos, Vitória e Rio de Janeiro. Constatou-

se que cada unidade define como deve ser procedida a análise e quais contêineres serão inspecionados.

- No Porto de Santos foi observado que o fiscal do Vigiagro fiscaliza ao menos um contêiner de cada conjunto de contêineres presentes no Bill of Lading (BL). É discricionário ao fiscal inspecionar mais contêineres do mesmo BL. Como a quantidade de contêineres que desembarca no Porto de Santos é muito grande, o número de contêineres inspecionados também é grande.

- Por ser um porto com diversos terminais portuários e retroportuários, a quantidade de fiscais do Vigiagro é insuficiente para que cada terminal possa contar com um fiscal. Desta forma, cada fiscal trabalha um turno, manhã ou tarde, em cada terminal, o que garante a presença de um fiscal do Vigiagro nos terminais diariamente.

- Diante desta situação, o fiscal tem um turno para inspecionar diversos contêineres. Essa situação foi observada na Instalação Portuária Alfandegada Marimex, em visita in loco durante a auditoria. No dia da visita, foi informado que a fiscal do Vigiagro designada fiscalizaria cerca de 200 contêineres em um período de 3 horas, o que representa mais de um contêiner por minuto. É evidente que a inspeção nessas condições só pode ser superficial.

- Recomendações

- adote as medidas necessárias para encaminhar à Casa Civil da Presidência da República, na maior brevidade possível, o anteprojeto de lei para substituição do Decreto 24.114/1934, bem como o anteprojeto de lei que cria a Lei da Vigilância Agropecuária Internacional;
- atualize a Instrução Normativa SDA/Mapa nº 04/2004, visando a permitir a utilização de critérios de análise de risco para a seleção de contêineres a serem submetidos à inspeção de embalagens e suportes de madeira pelo Vigiagro;
- defina e implante o módulo 'embalagem de madeira' do Sigvig em todos os portos brasileiros, visando a possibilitar o emprego de técnicas informatizadas de avaliação de risco para seleção de contêineres para inspeção de embalagens e suportes de madeira.

- Determinar ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, para garantir o acompanhamento da implementação das recomendações sugeridas, que remeta, no prazo de 90 dias, plano de ação contendo o cronograma de adoção das medidas necessárias ao atendimento das recomendações prolatadas pelo Tribunal, com o detalhamento das etapas, prazos e o nome dos responsáveis, bem como o prazo final para implementação do módulo 'embalagem de madeira' do Sigvig em cada porto.

DOCUMENTO: TC 026.155/2011-7, ACÓRDÃO 2961/2012 – TCU - PLENÁRIO

SÍNTESE OU EMENTA: AUDITORIA OPERACIONAL. AÇÕES DE DEFESA SANITÁRIA ANIMAL E VEGETAL NA FRONTEIRA BRASILEIRA. DEFICIÊNCIAS FÍSICAS DAS INSTALAÇÕES DOS POSTOS DE FRONTEIRA. AUSÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DE BAGAGENS DE PASSAGEIROS. INEXISTÊNCIA DE EQUIPAMENTOS NECESSÁRIOS À FISCALIZAÇÃO E AO TRATAMENTO DE MERCADORIAS REJEITADAS. FRAGILIDADE NA FISCALIZAÇÃO OSTENSIVA NAS VIAS ALTERNATIVAS DE ACESSO AO PAÍS. RECOMENDAÇÕES. CIÊNCIA. ARQUIVAMENTO.

#### Destaques:

- Trata-se de auditoria operacional na área de defesa sanitária vegetal e animal<sup>67</sup>, exercida, direta e indiretamente, na faixa de fronteira brasileira pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA). Especificamente, o trabalho teve por objetivo estudar e avaliar os programas e ações específicos de governo na área de defesa sanitária animal e vegetal, executados na faixa da fronteira brasileira, com ênfase nos que abrangem o controle de entrada de pragas e doenças, bem como nas rotinas, procedimentos e parcerias a cargo dos órgãos responsáveis por essa política pública.

- foram delimitadas as ações de defesa empreendidas na linha de fronteira e formuladas as questões de investigação adiante descritas:

---

<sup>67</sup> Para atuar na importação legal e combater a entrada ilegal de produtos ao longo dos 16.885 km (dezesesseis mil, oitocentos e oitenta e cinco quilômetros) de fronteira que separam onze Estados brasileiros de 10 dez países, existem apenas 27 (vinte e sete) postos de fiscalização da Receita Federal do Brasil - RFB, que abrigam instalações da Agência Nacional de Vigilância Sanitária – Anvisa e Unidades de Vigilância Agropecuária – Uvagos, do MAPA. A julgar pelos que foram visitados, nesses postos, os três órgãos sofrem com restrições de verbas e carência de recursos humanos para atender às necessidades de trabalho, o que é agravado pela falta de entrosamento dos agentes da RFB com os Fiscais Federais Agropecuários do MAPA.

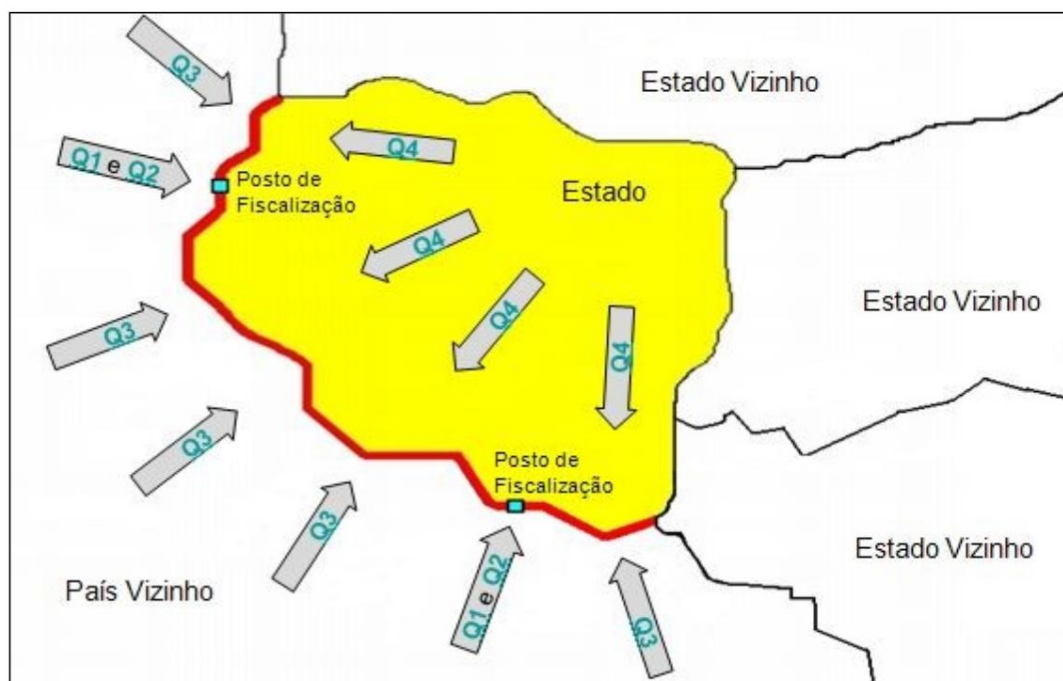
- Questão 1: Em que medida os procedimentos realizados pelo MAPA na fiscalização do trânsito internacional de mercadorias nas regiões de fronteira com países limítrofes são ágeis e eficientes, de forma a coibir a entrada de vetores de pragas e doenças sem desestimular a importação legal de produtos de origem animal ou vegetal e seus insumos?

- Questão 2: Em que medida as ações de fiscalização ostensiva em bagagens atualmente realizadas pelo MAPA nas regiões de fronteira com países limítrofes adotam mecanismos que coíbam a entrada de vetores de pragas e doenças e desestimulem o trânsito ilegal de produtos de origem animal ou vegetal e seus insumos?

- Questão 3: Em que medida as ações de fiscalizações (PP) ostensivas atualmente realizadas direta ou indiretamente pelo MAPA nas vias de acesso ao País desde a fronteira com países limítrofes são efetivas para impedir o trânsito ilegal de produtos de origem animal ou vegetal e seus insumos?

- apenas para exemplificar, segue o esquema estratégico da ação de auditoria do TCU, conforme a TC em tela.

**Figura 24 - Esquema Estratégico da Ação de Auditoria do TCU na Área de Defesa Sanitária Vegetal e Animal, na Faixa de Fronteira Brasileira**



Fonte: Documento TC 026.155/2011-7, Acórdão 2961/2012 – TCU – Plenário

Tal estratégia, simulada em um Estado fictício, permitiu englobar todas as ações de defesa a serem empreendidas na linha de fronteira e envolveu:

- os processos de importação, com suas respectivas inspeções (PP) - Q1;
- o acompanhamento de passageiros e cargas nos postos de fiscalização – Q2 (portos secos, molhados e alfandegados);
- as atuações ostensivas nas vias de acesso ao País (estradas, vias secundárias, 'cabriteiras' e eventuais portos clandestinos) – Q3; e
- o controle do trânsito de animais e vegetais, vacinações e outras atividades na região, decorrentes da descentralização de recursos do MAPA aos órgãos estaduais de defesa agropecuária – Q4.

- Foram constatadas, também, deficiências estruturais em 80% das Unidades de Vigilância Agropecuária. Tais deficiências incluem instalações com dimensões incompatíveis com as necessidades, ausência de rampas cobertas para inspeção de cargas (em 50% dos postos), falta de área para isolamento e segregação de cargas perigosas (em 70% dos postos), entre outras, que podem comprometer as atividades de vigilância.

- Passando ao controle de bagagens de passageiros com o objetivo de detectar produtos de origem animal ou vegetal, constatou-se que grande parte das Unidades de Vigilância Agropecuária não realiza fiscalizações (PP) de bagagens ou o fazem de modo ineficiente. Das vinte unidades visitadas pelos auditores, em apenas um quarto delas as bagagens são fiscalizadas em horário integral. Em 40% das unidades, não há qualquer controle de bagagem. Além disso, a fiscalização conduzida pela Receita Federal não supre essa deficiência, uma vez que seu objetivo é controlar o limite de compras no exterior e a possível destinação comercial dos produtos trazidos do exterior.

- constatou-se a inexistência, em diversos postos, de equipamentos necessários à identificação de produtos de origem animal e vegetal, bem assim de incineradores e autoclaves para tratamento dos produtos apreendidos. Outro problema sério observado pela equipe de auditoria refere-se à ausência de integração entre os diversos órgãos encarregados da fiscalização nas aduanas e postos de fronteira. Na grande maioria dos postos, os órgãos atuam de forma isolada, sem se beneficiar de uma ação mais harmônica, na qual se somem os esforços de cada unidade, produzindo um resultado superior ao obtido pelo somatório das ações isoladas.

- Em sete dos dez Estados vizinhos às fronteiras<sup>68</sup>, a fiscalização ostensiva das vias secundárias não é feita, proporcionando a entrada de

---

<sup>68</sup> Do ponto de vista legal, vale ressaltar que o Decreto nº 5.741/2006 instituiu o Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária (Suasa) e atribuiu ao Mapa a condição de instância central e superior daquele sistema. Assim, compete ao Mapa a vigilância sanitária agropecuária nos pontos oficiais de entrada e saída de mercadorias na faixa de fronteira nacional, conforme art. 55 do mencionado decreto. Quanto à vigilância das vias de acesso informal, o art. 157 do mencionado decreto prevê que seja realizada de forma descentralizada, inclusive autorizando o

mercadorias de qualquer natureza, aumentando, assim, sobremaneira o risco de ingresso de doenças e pragas no país. Apenas nos Estados de Rondônia, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul os órgãos de defesa agropecuária possuem postos fixos de vigilância em rodovias na faixa de fronteira e realizam fiscalizações (PP) itinerantes em vias de acesso secundárias.

- O baixo percentual de implementação das recomendações do Tribunal, confirmado no presente trabalho, sugere que o Mapa não vem dando as respostas necessárias à melhoria da defesa sanitária vegetal e animal na fronteira brasileira. A auditoria ora relatada possui maior abrangência e, assim, oferece contribuições significativas para que ocorram progressos nessa atividade. Cabe ao Mapa encarar com a devida seriedade as conclusões do trabalho e empenhar-se para solucionar os diversos problemas apontados, alguns dos quais permanecem sem encaminhamento satisfatório desde 2006.

#### **Principais recomendações emitidas no Acórdão:**

- recomendar à Secretaria de Defesa Agropecuária do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (SDA/MAPA) que:

- proceda a adequação no Sistema SIGVIG para que somente forneça o número do protocolo quando houver a efetiva entrega da documentação pertinente, para a devida análise da completude documental do cadastro do importador/exportador, e que as alterações de ordem dos protocolos de requerimento de fiscalizações (PP) somente sejam efetuadas em conformidade com os normativos específicos e desde que justificadas em campo próprio da tela de consulta, esta aberta via internet para todos os interessados em acompanhar o fluxo de movimentações de pedidos, a fim de garantir ampla transparência ao processo;

---

Mapa a celebrar convênios com entes públicos para apoiar ações no campo da defesa agropecuária. Nesse sentido, cabe ao Mapa atuar de forma proativa e articulada com outros órgãos fiscalizadores, de forma a obter melhorias significativas no controle das vias informais de acesso ao país.

- avalie a oportunidade e conveniência de delimitar o conjunto de produtos passíveis de serem importados/exportados em cada ponto de fronteira em função da espécie desses produtos, considerando a localização geográfica, status zoossanitário e fitossanitário, análises de risco, requisitos e controles sanitários, com os objetivos de otimizar a alocação de recursos materiais e humanos nesses pontos e de formar corredores de exportação dotados de infraestrutura adequada e quadro de pessoal especializado para atender as suas necessidades específicas;
- promova a inclusão no Manual do Vigiagro de dispositivos próprios suficientemente detalhados para a fiscalização de bagagens, que contenham critérios uniformes de riscos fitozoossanitários para a abordagem de veículos e passageiros, observadas as respectivas peculiaridades de cada região, com os devidos registros informatizados para controle, nos moldes do que já é feito nos aeroportos, a exemplo dos canais de parametrização da Receita Federal do Brasil;
- avalie a conveniência e oportunidade de se equipar os portos, aduanas, postos e travessias oficiais da fronteira com detectores de materiais orgânicos, a exemplo daqueles instalados nos aeroportos internacionais, de forma a conferir maior efetividade às fiscalizações (PP) de bagagens que possam conter produtos de origem animal e/ou vegetal;
- adote providências no sentido de criar metas e indicadores de desempenho específicos para as atividades de inspeção de bagagens, os quais sirvam para o diagnóstico e planejamento do trabalho das Uvagos, e de estabelecer rotinas de visitas gerenciais, munidas de dados provenientes dos referidos indicadores, a fim de melhor controlar o desempenho das atividades desenvolvidas nas aduanas existentes no país e de se aferir a regularidade e o desempenho dentro dos padrões requeridos;
- adote providências para que sejam realizadas rotineiramente, direta ou indiretamente, fiscalizações (PP) ostensivas em estradas secundárias e pontos críticos de acesso ao País,

preferencialmente em conjunto com outros órgãos fiscalizadores, nacionais ou dos países vizinhos, incluindo a obtenção de recursos, realização de acordos com as forças policiais federais e estaduais, investimentos em serviços de inteligência e disciplinamento normativo das ações;

- adote prática de interlocução e entrosamento com os órgãos que atuam ostensivamente nas vias alternativas de acesso à fronteira, e promova acordos de cooperação, treinamentos e outras ações que possam auxiliar no combate das pragas e doenças que possam ingressar no País; e

- promova estudos com vistas a obter soluções possíveis para garantir repasses automáticos e regulares de recursos a Estados e Municípios, independentemente de convênio ou instrumento congênere, para financiamento de projetos e programas de defesa fitozoosanitária, a exemplo do que ocorre com as transferências do Fundo Nacional de Saúde – FNS, efetuadas nos moldes do art. 3º da Lei 8.142/1990, de forma a não haver descontinuidade de repasse de recursos que venha a prejudicar as ações de defesa sanitária;

- dar ciência à Secretaria de Defesa Agropecuária do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (SDA/MAPA) acerca da desconformidade com o capítulo V do Manual de Procedimentos Operacionais da Vigilância Agropecuária Internacional, aprovado pela IN/SDA n.º 26/2001, verificada nas divisas situadas em Corumbá/MS, Epitaciolândia/AC, Oiapoque/AM, Aceguá/RS, Itaqui/RS, Jaguarão/RS e São Borja/RS, onde a fiscalização de bagagens em veículos ou pedestres nas travessias oficiais de fronteira não vem sendo realizada, e em Mundo Novo/MS e Uruguaiana/RS, locais em que essa atividade é realizada apenas em horário comercial;

- dar ciência à Secretaria de Defesa Agropecuária do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (SDA/MAPA) acerca das recomendações a seguir discriminadas, ainda não implementadas, oriundas do Acórdão

1.318/2006 – Plenário, que apreciou o processo de auditoria operacional realizada no Programa Vigiagro, em 2006:

- providencie, com a Secretaria da Receita Federal, meios para efetuar a troca automática de informações entre os sistemas Siscomex e SIGVIG, evitando a duplicidade de procedimentos, a exemplo do cadastramento dos importadores/exportadores e deferimento de liberação de importação, com base no art. 6º do Decreto nº 660, de 25.09.1992 (subitem 9.2.5 do Acórdão 1.318/2006 – Plenário);
- identifique as necessidades de adequação da infraestrutura das unidades de Vigilância Agropecuária Internacional nos aeroportos, portos organizados, aduanas especiais (portos secos) e pontos de fronteira, públicos ou privados, ou qualquer outro recinto alfandegado, situado em zona primária ou secundária, segundo as exigências constantes da IN/Mapa nº 4/2005 (subitem 9.1.1 do Acórdão 1.318/2006 – Plenário);
- mapeie os produtos e impactos do programa e construa indicadores de desempenho, com base nos produtos chave identificados, em questões relevantes sobre o desempenho e na experiência das Superintendências Federais de Agricultura, viabilizando nos sistemas eletrônicos, se necessário, a disponibilidade de dados para seu cálculo, e adote-os nacionalmente de forma padronizada (subitem 9.1.22 do Acórdão 1.318/2006 – Plenário);
- promova a divulgação ostensiva das regras de trânsito internacional de produtos agropecuários nas regiões de fronteira, mediante, por exemplo, fixação de placas, cartazes e informativos em locais visíveis, utilização da mídia local, distribuição de folhetos aos motoristas que passam pelos postos de fiscalização, entre outras formas (subitem 9.1.16 do Acórdão 1.318/2006 – Plenário);
- adote medidas, juntamente com o Ministério dos Transportes e com a Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária–Infraero, no sentido de realizar a instalação ou a reativação dos

incineradores que atendam à legislação ambiental nos portos e aeroportos, de forma que o procedimento de incineração do lixo de bordo ou do produto descartado resultante de apreensões ocorra no próprio local (subitem 9.2.8 do Acórdão 1.318/2006 – Plenário);

- implemente mecanismos que incentivem a permanência de servidores em locais pouco atrativos ou de difícil acesso, mediante, por exemplo, concursos de remoção que possuam critérios que favoreçam servidores que atuem nessas localidades, seja sob o aspecto financeiro, seja mediante maior facilidade na remoção para unidades mais concorridas (subitem 9.2.4 do Acórdão 1.318/2006 – Plenário);

- dar ciência à Casa Civil da Presidência da República que a recomendação a seguir descrita, oriunda do Acórdão 1.318/2006–Plenário, que apreciou o processo de auditoria operacional realizada no Programa Vigiagro, em 2006, do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento ainda não foi implementada:

- implemente programa de harmonização das atividades de agentes e autoridades dos portos e aeroportos, a exemplo do extinto Programa Harmonização das Atividades de Agentes de Autoridades nos Portos - PROHAGE, com o objetivo de estabelecer mecanismos institucionais que garantam a boa integração dos órgãos intervenientes no comércio exterior.’ (subitem 9.3 do Acórdão 1.318/2006 – Plenário)

DOCUMENTO: TC 025.221/2009-5, ACÓRDÃO 1.681/2011 – TCU - PLENÁRIO SÍNTESE OU EMENTA: LEVANTAMENTO DE AUDITORIA. MAPA E ENTIDADES VINCULADAS. VISÃO SISTÊMICA DA ATUAÇÃO DO GOVERNO FEDERAL NAS ÁREAS DE AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO. DIVERSOS ACHADOS E OPORTUNIDADES DE MELHORIA. DIVULGAÇÃO DAS INFORMAÇÕES. RECOMENDAÇÕES. SUBSÍDIOS À ELABORAÇÃO DOS RELATÓRIOS ANUAIS DE GESTÃO PARA COMPOSIÇÃO DAS CONTAS A SEREM SUBMETIDAS AO TRIBUNAL. CIÊNCIA AOS ÓRGÃOS E ENTIDADES INTERESSADAS. ARQUIVAMENTO.

**Destaques:**

- Trata-se de levantamento de auditoria realizado pela 8ª Secex no Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – Mapa –, bem como nas entidades da administração indireta a ele vinculadas, com o objetivo amplo de aprimorar o grau de conhecimento sistêmico do Tribunal sobre as três grandes áreas de atuação dessa pasta ministerial, incluindo os respectivos macroprocessos, para, ao fim, identificar as principais áreas de risco para efeito de controle externo.

- Busca-se aqui construir um documento que proporcione, de maneira didática e sincronizada com o planejamento de gestão estratégica construído pelo Ministério e sua visão de futuro, um conhecimento sistêmico sobre as atividades governamentais ligadas ao Mapa, procurando construir um entendimento integrado de seus objetivos, métodos de trabalho, razões, principais interações e fatores internos e externos que influenciam seus resultados setoriais.

- O Trabalho, além de proporcionar ao Tribunal uma visão sistêmica e atual das atribuições do MAPA e das Instituições a ele ligadas, irá apontar possíveis áreas de riscos relacionadas com a Função de Governo Agricultura, servindo como subsídio para o planejamento de curto, médio e longo prazo.

- O levantamento avaliou diversos aspectos da performance do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e também de suas Unidades

Vinculadas no cumprimento de seus objetivos setoriais, de forma alinhada aos objetivos definidos em seu Mapa Estratégico<sup>69</sup>.

- O Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) tem com Missão institucional “Promover o Desenvolvimento Sustentável e a Competitividade do Agronegócio em Benefício da Sociedade Brasileira”.
- Como Visão de Futuro para 2015 o Ministério estabeleceu: “Ser reconhecido pela Qualidade e Agilidade na Implementação de Políticas e na Prestação de Serviços para o Desenvolvimento Sustentável do Agronegócio”.
- A publicação “Plano Estratégico” do MAPA elenca os valores organizacionais pelos quais todas as relações e decisões organizacionais estão baseadas, dentre estes podem ser exemplificados: Comprometimento; Eficiência e Eficácia; Foco no Cliente; Organização e Transparência.
- Esses valores organizacionais, segundo definido pelo próprio Ministério, são entendimentos e expectativas que descrevem como todos os profissionais da organização comportam-se e foram definidos a partir de validação e votação com servidores do Mapa.
- Para cumprir sua missão, o Mapa tem a atribuição de formular e executar políticas para o desenvolvimento do agronegócio, integrando aspectos mercadológicos, tecnológicos, científicos,

---

<sup>69</sup> Os itens relevantes do conhecimento do Órgão que orientaram o trabalho foram definidos com base nos objetivos setoriais definidos pelo Mapa em seu Planejamento Estratégico, quais sejam:

- Aumento da produção de produtos agropecuários não alimentares e não energéticos;
- Aumento da participação da agroenergia na Matriz Energética;
- Garantia da Segurança Alimentar;
- Promoção desenvolvimento sustentável pelo Agronegócio;
- Relacionamento entre o Mapa e o Agronegócio e parceiros;
- Excelência administrativa no Mapa;
- Gestão de pessoas e do aprendizado e gestão do conhecimento;
- Os critérios utilizados neste estudo levaram a um conhecimento e a um diagnóstico dos desafios institucionais criados pelo Ministério, além da identificação das principais dificuldades em sua operacionalização em suas diversas Unidades.

organizacionais e ambientais, para atendimento dos consumidores brasileiros e do mercado internacional.

- A atuação do Ministério busca a sanidade animal e vegetal, a organização da cadeia produtiva do agronegócio, a modernização da política agrícola, o incentivo às exportações, o uso sustentável dos recursos naturais e o bem estar social.

### **Principais sugestões e recomendações:**

#### **I - Aumentar a produção de produtos não alimentares e não energéticos.**

Nesse macroprocesso, registrou-se o descasamento entre o planejamento estratégico do Ministério e o plano plurianual vigente. Esse achado denota a necessidade de aperfeiçoar as ações de planejamento, no âmbito da pasta, principalmente em face da importância estratégica do setor agropecuário à economia nacional e à sociedade brasileira.

No Programa 6003 - Apoio a Projetos de Desenvolvimento do Setor Agropecuário, verificou-se a concentração de transferências voluntárias em poucas unidades da federação (Rio Grande do Sul, Minas Gerais, Paraná, Santa Catarina e Pará), além do elevado percentual de créditos inscritos em restos a pagar, em 2009. Essas anomalias sinalizam baixo grau de efetividade na execução do programa, a reclamar ações corretivas por parte do Ministério.

#### **II - Ampliar a Participação da Agroenergia na Matriz Energética**

Apurou-se que os agentes do setor produtivo agroenergético consideram deficientes as políticas públicas na área de estabilização de preços, gerando fortes baixas do combustível na safra e fortes altas na entressafra. Esse fato, por sinal, foi notoriamente sentido pelo mercado consumidor na recente crise de alta de preços do álcool combustível, verificada em nível nacional no segundo trimestre deste ano, que redundou também em aumento da gasolina. É sabido que essas oscilações no preço do álcool combustível estão associadas ao ciclo

produtivo da cana-de-açúcar (safra-entressafra) e às variações no preço internacional do açúcar. Considerando a importância crescente do etanol no mercado interno, em face da elevada produção de biocombustíveis, é premente a criação e o incremento de políticas governamentais para a regulação do setor sucroalcooleiro, o que pode ser feito mediante o fortalecimento dos estoques reguladores.

Ainda nesse tema, foi reportada a falta de um marco regulatório suficiente para biocombustíveis. Nesse sentido, o relatório noticia a elaboração de um anteprojeto de lei que dispõe sobre a Política Nacional de Biocombustíveis. Sem entrar no mérito desse anteprojeto – quanto a seu conteúdo –, é importante, sem dúvida, que se aprove um marco regulatório mais preciso para o setor dos biocombustíveis.

Outra deficiência apontada pela equipe da 8ª Secex refere-se ao Programa 1409 - Desenvolvimento da Agroenergia pelo Departamento da Cana-de-açúcar e Agroenergia (DCAA), operacionalizado principalmente pela Secretaria de Produção e Agroenergia – SPAE. Verificou-se que a maior parte do orçamento desse programa é destinada a custeio administrativo, como pagamento de energia elétrica, vigilância predial, estagiários, combustíveis etc. Também foi apurada a realização de despesas “com alimentação animal, produtos veterinários e sêmem bovino” (item 2.44 do Relatório). Apesar da baixa materialidade desses gastos, é certo que eles são estranhos aos objetivos do programa. Tais evidências reclamam a devida correção.

Outro ponto relevante em relação a esse importante macroprocesso é que não houve registro de cumprimento de metas físicas relativas aos valores de restos a pagar executados no exercício.

### **III - Garantir a Segurança Alimentar**

Foi reportada a deficiência no planejamento das atividades relacionadas à defesa animal e vegetal, tanto na Secretaria de Defesa Agropecuária (SDA) que faz a normatização, quanto nas Superintendências Federais de Agricultura (SFA) visitadas pelas equipes técnicas do Tribunal.

Ademais, apurou-se que os indicadores de desempenho adotados no planejamento e os mecanismos de coleta dos dados são, em geral, desconhecidos pelos técnicos responsáveis pela defesa agropecuária nos Estados ou pela gerência média local (coordenadores).

Outro ponto de interesse refere-se às competências do Ministério para participar de negociações internacionais na área de sanidade agropecuária. A importância dessa atividade reside no risco de criação de barreiras sanitárias por parte de países importadores de produtos agropecuários brasileiros. No âmbito do Ministério, essa competência é atribuída a sua Secretaria de Relações Internacionais (SRI). Não obstante, segundo o Relatório, haveria conflitos de competência entre a SRI e a SDA. Esse fato, se confirmado, pode gerar sobreposição de atividades, em prejuízo à eficiência dessa área de atuação ministerial.

Reporta-se, ainda, a deficiência e a defasagem do marco regulatório das ações de defesa agropecuária, principalmente se considerados os avanços tecnológicos das últimas décadas.

Com efeito, a defesa sanitária é regida por decreto publicado há quase 80 anos! Trata-se do Decreto 24.114/1934. Segundo informações colhidas junto a técnicos do Ministério, embora esse decreto tenha sofrido atualizações, é necessária a edição de um novo diploma regulatório.

De modo semelhante, a legislação sobre inspeção industrial e sanitária de produtos de origem animal foi publicada há mais de 60 anos (Lei 1.283/1950).

Essa defasagem é suprida mediante a edição de diversas instruções circulares, o que torna difusa a regulação da matéria, em prejuízo à agilidade das consultas, ao conhecimento dessas normas pelo público alvo e, provavelmente, à própria uniformidade dos procedimentos de fiscalização.

Outro ponto anotado é a falta de suporte laboratorial adequado ao trabalho dos fiscais do Ministério, o que reclama investimentos na área, a realização de convênios e outras medidas para sanear ou mitigar o problema.

Destacam-se, também, as deficiências do Sistema Vigiaagro (Vigilância e Fiscalização no Trânsito Internacional de Produtos Agropecuários). Embora esse

sistema tenha sido alvo de auditoria deste Tribunal, versada no TC 012.488/2005-5, e objeto do Acórdão 1.318/2006 – Plenário, a equipe do presente levantamento registra que as recomendações então expedidas ainda não foram cumpridas a contento.

Ainda no tocante à operação do Vigiagro, foi relatado que, nas regiões de fronteira, bem como em portos e aeroportos visitados, não foram localizados autoclaves ou incineradores na área primária em número suficiente para o descarte seguro de materiais apreendidos. Em alguns casos, os materiais são descartados em aterros sanitários sem tratamento. Isso é grave, pois representa, conforme bem anotado no Relatório, um risco potencial de entrada de doenças no País.

Reportou-se, ainda, a deficiência nas fiscalizações (PP) de fronteira seca. Em algumas regiões, essa atividade se restringe apenas às estradas principais e ao horário comercial, nos postos de fiscalização. Não é uma fiscalização ostensiva. Isso permite o ingresso de materiais vegetais e animais via estradas secundárias ou mesmo em estradas principais fora do horário de expediente.

O Vigiagro padece, também, de insuficiente grau de informatização nas áreas de fronteiras (portos, aeroportos e postos de fronteira). Nesse sentido, o sistema informatizado Sisvigiagro ainda não entrou em operação, apesar de o Tribunal ter expedido recomendações nesse sentido. Com isso, a informatização dos serviços é feita mediante sistemas diferentes, inclusive mediante planilhas eletrônicas, em prejuízo à consolidação de dados e às ações de fiscalização e controle por parte do próprio Ministério.

Merece destaque, também, a dificuldade de fiscalização de convênios na área de sanidade vegetal e animal, pois em alguns estados o Ministério não possui agentes suficientes para fiscalizar adequadamente os convênios.

Um importante instrumento para a garantia da qualidade dos produtos fiscalizados pelo MAPA é o Serviço de Rastreabilidade da Cadeia Produtiva de Bovinos e Bubalinos – Sisbov.

Não obstante a importância estratégica desse serviço, especialmente para garantir a sanidade do rebanho bovino e bubalino nacional, a equipe da 8ª

Secex verificou um baixo grau de implementação, quanto ao número de propriedades abrangidas. Chama atenção o fato de alguns dirigentes de federações de agricultura terem afirmado à equipe do Tribunal que o Sisbov havia terminado. Esse fato torna-se mais grave se considerarmos que a rastreabilidade oferecida pelo Sisbov é condição para exportação de carne bovina para vários países.

#### **IV - Impulsionar o Desenvolvimento Sustentável do País por meio do Agronegócio**

Sobre esse tópico, o primeiro achado a ressaltar é que gestores e técnicos da Secretaria de Política Agrícola e da Assessoria de Gestão Estratégica do MAPA, ouvidos pela equipe de fiscalização, consideraram que não há, efetivamente, uma política agrícola nacional de longo prazo.

A par disso, foi registrada a baixa confiabilidade dos dados fornecidos por bancos operadores para equalização de juros de financiamentos agrícolas, além da deficiência nas informações oriundas do Sistema de Registro Comum das Operações Rurais – Recor, instrumento gerencial de acompanhamento da aplicação do desempenho do crédito rural. Essas falhas prejudicam as atividades de acompanhamento e controle gerencial.

Outra questão afeta ao desenvolvimento sustentável do agronegócio é a iminente alteração do Código Florestal Brasileiro. Segundo apurado mediante entrevistas com agentes da Secretaria de Produção e Agroenergia – Spae –, as modificações previstas nessa legislação pode vir a prejudicar lavouras de café e de cacau já consolidadas em algumas regiões, que passariam a ser consideradas ambientalmente irregulares, obrigando seus proprietários ao reflorestamento de áreas hoje plantadas com a respectiva cultura.

Outra preocupação anotada nas entrevistas é a alegada falta de sensibilidade dos órgãos de meio ambiente em relação aos problemas dos produtores rurais.

A descentralização de recursos mediante convênios e contratos de repasse também foi apontada como área crítica. Isso porque haveria, segundo

as informações colhidas em entrevistas, um número excessivo de emendas parlamentares, em detrimento do objetivo institucional dos Serviços de Política e Desenvolvimento Agropecuário – Sepdags, unidades regionais voltadas ao desenvolvimento e ao fomento do setor agropecuário em nível regional. Ainda em relação aos Sepdags, foi reportada a falta de estrutura adequada a seu bom funcionamento.

Reportou-se, também a ocorrência de atrasos na implantação do Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse - Siconv, prejudicando o processo de seleção de conveniados e de controle de convênios.

No âmbito de atuação da Companhia Brasileira de Abastecimento – Conab, apurou-se, junto a gestores e técnicos das superintendências regionais visitadas, que as estruturas físicas de armazenagem são antigas, precárias e tecnologicamente ultrapassadas, além de estarem no limite de capacidade operacional. Essa verificação ganha especial importância, se considerarmos o aumento crescente da produção agrícola brasileira, bem como a necessidade de aprimorar a política de estoques reguladores.

Foi precisamente nesse sentido que o Relatório de Auditoria Operacional na Ação de Formação de Estoques Públicos – PGPM, versado no TC 009.789/2009-0, apontou que os armazéns da Conab não atendem aos requisitos mínimos, dispostos pela Lei 9.973/1991 e a Instrução Normativa 32/2004, para se habilitarem na recepção de produtos. Entre os achados contidos nesse relatório, ressalta-se o risco de ter-se uma grande estrutura de armazenamento público que, por não atender aos critérios de certificação de unidades armazenadoras, não poderá ser utilizada, o que implicará o pagamento a terceiros para a guarda dos produtos.

Também foram apontadas deficiências na fiscalização de estoques públicos a cargo da Conab. Isso em virtude da insuficiência do quadro de servidores habilitados a essa atividade.

O Sistema de Faturamento e Controle de Estoques Públicos – XFAC, a cargo da Conab, apresenta falhas que se refletem negativamente na execução dos programas de armazenamento.

Na área de transferência de tecnologia, o levantamento concentrou-se na atuação da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – Embrapa, mediante visitas a cinco de seus centros de pesquisa.

Nessa parte do trabalho, apurou-se a dificuldade de transferência de tecnologia aos produtores, em virtude, principalmente, à extinção, de fato, do Sistema de Assistência Técnica e Extensão Rural, que, antes dos anos 90, tinha a Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural – Embrater – como unidade coordenadora, em nível nacional, desse tipo de ação. Também nessa época, as Empresas de Assistência Técnica e Extensão Rural – Ematers –, braços operacionais dessa política, passaram à responsabilidade dos respectivos entes da federação.

#### **V - Promover Relacionamento Adequado com o Agronegócio e Parceiros**

Nesse macroprocesso, a principal constatação foi a ausência de um padrão de identidade visual entre as unidades descentralizadas do Ministério, o que dificulta a identificação dos servidores, especialmente dos fiscais, pelos usuários externos. Entre as soluções apontadas pela equipe de auditoria, sugere-se o uso de uniformes ou insígnias padronizados.

Também foi apurada a falta de padronização de processos e procedimentos, a exemplo de formulários padronizados de atendimento ao público.

#### **VI - Promover Excelência Administrativa**

Esse macroprocesso envolve três desafios estratégicos postos pelo próprio Ministério: “Fortalecer o Processo de Gestão Estratégica do MAPA”; “Ter Eficiência e Transparência na Execução Orçamentária e Financeira”; e “Melhorar continuamente a Infraestrutura e os Processos de Trabalho”.

Não obstante, as informações obtidas pela equipe de auditoria sinalizam um baixo grau de envolvimento das hierarquias mais altas do Ministério na implantação do respectivo plano de gestão estratégica.

Especificamente quanto à importância de estabelecer e seguir um planejamento estratégico, ressalto que a Embrapa é um exemplo de que esse procedimento traz bons resultados ao desempenho institucional, bem como à imagem e à credibilidade da entidade perante o público externo, conforme anotado nas conclusões do Relatório.

No campo da gestão orçamentária, a falha mais relevante é o elevado índice de inscrições em restos a pagar, fato verificado em quase todos os programas da Função Agricultura. Isso, conforme anotado pela equipe da 8ª Secex, compromete, em certa medida, execução orçamentária do ano seguinte.

Outro ponto a salientar é a insipiência na área de controles internos do Ministério. Tal deficiência, segundo o Relatório, é mais crítica no que tange às atividades de fiscalização, em que há o contato direto dos servidores com o público externo interessado nos produtos fiscalizados. Esse tipo de atividade exige rigorosos mecanismos de controle interno para coibir eventuais desvios de conduta funcional, que podem implicar sérios prejuízos à boa fiscalização.

## **VII - Gerir Pessoas, Aprendizado e Conhecimento**

Sobre esse macroprocesso, destaca-se o relativo desconhecimento da política de treinamento e de formação dos servidores do Ministério, principalmente no âmbito das Superintendências Federais de Agricultura – SFAs, fato verificado com boa parte dos entrevistados.

DOCUMENTO: TC 032.423/2010-1, ACÓRDÃO 575/2012 – TCU - PLENÁRIO  
SÍNTESE OU EMENTA: RELATÓRIO DE LEVANTAMENTO. ATIVIDADES DE  
DEFESA SANITÁRIA VEGETAL E ANIMAL NO ESTADO DO MATO GROSSO  
DO SUL. ENVIO DE CÓPIAS PARA UNIDADES DO TCU PARA SUBSIDIAR A  
ELABORAÇÃO DE PLANO DE FISCALIZAÇÃO. ARQUIVAMENTO.

#### Destaques:

- Levantar dados e informações que possam subsidiar a avaliação da efetividade e a regularidade da Defesa Sanitária Vegetal e Animal <sup>70</sup>no Estado de Mato Grosso do Sul, em especial nas questões que envolvem mais diretamente a saúde humana e a mais alta participação dos insumos e produtos na pauta de exportação brasileira.

- O presente levantamento é de escopo amplo, ou seja, tem por objetivo adquirir conhecimento sistêmico sobre a organização e o funcionamento das atividades governamentais ligadas à Defesa Animal e Vegetal, possibilitando que se identifiquem objetos e instrumentos de fiscalização e oportunidades de se realizar auditorias tanto operacionais quanto de conformidade.

- No Brasil, as atividades de Defesa Animal e Vegetal são atribuições do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - MAPA<sup>71</sup>, especificamente da Secretaria de Defesa Agropecuária – SDA, a qual realiza suas atividades nos Estados por intermédio das Divisões de Defesa Agropecuárias – DDAs, integrantes do organograma das Superintendências Federais de Agricultura, Pecuária e Abastecimento nos Estados – SFAs.

---

<sup>70</sup> Conceitua-se Defesa Animal e Vegetal como sendo o conjunto de ações que visam zelar pela sanidade dos produtos de origem animal e vegetal, desde a produção dos seus insumos até o momento em que os produtos, após os processamentos devidos, estejam prontos para comercialização para fins de consumo interno ou exportação.

<sup>71</sup> As questões relativas à sanidade dos produtos de origem animal e vegetal são realizadas por órgãos diferentes e em momentos distintos, ou seja, questões de cunho fitozoossanitário são de responsabilidade do MAPA, enquanto que questões de natureza humano-sanitária competem à ANVISA.

- No âmbito da SFA/MS, compete à Divisão de Defesa Agropecuária – DDA/SFA/MS, a normalização, coordenação e execução das atividades relacionadas à sanidade dos produtos de origem animal e vegetal, inclusive de insumos agrícolas.

- A Divisão de Defesa Agropecuária – DDA/SFA/MS possui os seguintes serviços:

- Serviço de Saúde Animal - SSA, a quem compete programar, promover, orientar e controlar a execução das atividades de vigilância sanitária e epidemiológica, prevenção, controle e erradicação de doenças dos animais, emissão de certificado sanitário internacional para a exportação de animais vivos, material genético de animais e produtos de origem animal, autorização de importação de animais vivos e de material genético de animais, aplicação de medidas de defesa sanitária animal, com vistas a evitar disseminação de doenças, educação sanitária e rastreabilidade animal;
- Serviço de Sanidade Vegetal - SSV, a quem compete programar, promover, orientar e controlar a execução das atividades de vigilância fitossanitária, prevenção, controle e erradicação de pragas dos vegetais, aplicação das medidas de defesa fitossanitária, com vistas a evitar a disseminação de pragas dos vegetais, educação fitossanitária e fiscalização das atividades relacionadas aos organismos geneticamente modificados;
- Serviço de Inspeção de Produtos de Origem Animal - SIPOA, a quem compete programar, promover, orientar e controlar a execução das atividades de inspeção ante-mortem e post-mortem de animais de açougue, inspeção higiênico-sanitária e tecnológica dos estabelecimentos que procedem ao abate de animais de açougue e que industrializam, beneficiam, manipulam, fracionam e embalam matérias-primas, produtos, subprodutos e derivados de origem animal destinados ao comércio interestadual e internacional, fiscalização da classificação de matérias-primas, produtos, subprodutos e derivados de origem animal,

inspeção higiênico-sanitária e tecnológica dos produtos, subprodutos e derivados de origem animal destinados ao comércio interestadual e internacional, reinspeção e fiscalização de produtos de origem animal no comércio varejista e atacadista, quando couber, e apoio para o controle de resíduos químicos e biológicos e de contaminantes;

- Serviço de Inspeção de Produtos de Origem Vegetal - SIPOV, a quem compete programar, promover, orientar e controlar a execução das atividades de fiscalização e supervisão técnica da classificação de matérias primas, produtos e subprodutos e derivados de origem vegetal, inspeção e fiscalização higiênico-sanitária e tecnológica dos estabelecimentos que produzem, fabricam, padronizam, acondicionam, engarrafam, importam e exportam vinhos, derivados da uva e do vinho, bebidas e vinagres, controle higiênico-sanitário dos produtos vegetais oriundos da produção interna, da importação e destinados à exportação e apoio para o controle de resíduos químicos e biológicos e de contaminantes;

- Serviço de Fiscalização de Insumos Pecuários - SEFIP, a quem compete programar, promover, orientar e controlar a execução das atividades de fiscalização e inspeção de insumos pecuários, relativas à produção, importação e exportação de produtos de uso veterinário e de produtos destinados à alimentação animal, à produção, comércio, importação e exportação de material genético animal e à prestação de serviços de reprodução animal e de inseminação artificial;

- Serviço de Fiscalização de Insumos Agrícolas - SEFIA, a quem compete programar, promover, orientar e controlar a execução das atividades de fiscalização e inspeção de insumos agrícolas, relativas à produção, importação e exportação de agrotóxicos e afins, produção, comercialização, importação e exportação de fertilizantes, corretivos e inoculantes e biofertilizantes, produção, certificação, comercialização, utilização, importação e exportação de sementes e mudas; e pesquisa, produção, utilização, comercialização e importação de organismo

geneticamente modificado, em articulação com as demais unidades da SFA/MS.

- Suporte laboratorial

Para que as ações de defesa agropecuária relativas às fiscalizações (PP) de produtos de origem animal e vegetal se desenvolvam a contento, se faz necessária a existência de um suporte laboratorial bem estruturado, onde possam ser analisadas, de maneira tempestiva, as amostras colhidas durante o processo de fiscalização realizado pelo MAPA.

Atualmente, no Estado de Mato Grosso do Sul, a SFA/MS utiliza-se da seguinte estrutura, composta por diversos LABORATÓRIOS NACIONAIS AGROPECUÁRIOS – LANAGROS<sup>72</sup>, espalhados nos Estados da Federação, para os quais são enviados todos os materiais colhidos durante as ações de defesa para fins de análise:

As principais áreas de atuação desses laboratórios são:

- Agrotóxicos e Afins;
- Análises Físico-Químicas de Alimentos de Origem Animal e Água;
- Análises Físico-Químicas de Produtos de Origem Vegetal para Fins de Classificação;
- Análises Físico-Químicas de Alimentos para Animais;
- Análises Físico-Químicas de Bebidas e Vinagres;
- Biotecnologia e Organismos Geneticamente Modificados;
- Diagnóstico Animal;
- Diagnóstico Fitossanitário;
- Fertilizantes, Corretivos, Substratos e Afins;

---

<sup>72</sup> Os laboratórios pertencentes à EMBRAPA, que possui três estruturas no Estado, não são utilizados para fins de análise das amostras colhidas durante o processo de fiscalização realizado pelo SFA/MS, mas tão-somente para pesquisas de interesse daquela empresa pública, sem que haja uma interação entre as duas entidades.

- Identificação Genética e Material de Multiplicação Animal;
- Microbiologia em Alimentos e Água;
- Produtos de Uso Veterinário;
- Qualidade do Leite;
- Resíduos e Contaminantes em Alimentos;
- Sementes e Mudas.

- Segundo informações obtidas junto à SFA/MS, embora os laboratórios (LANAGROS) à disposição da SFA/MS possuam equipamentos e profissionais qualificados para realizarem as análises de interesse da Superintendência, carecem de melhor estruturação no que se refere à sua capacidade de processar o volume de trabalho requerido, uma vez que atendem demandas provindas de todas as partes do território nacional. Essa limitação operacional ocasiona demora nos resultados das análises solicitadas (a exemplo dos exames de BSE (sigla inglesa para Encefalopatia Espongiforme Bovina, conhecida como “doença da vaca louca”), cujos resultados são usualmente entregues no prazo de seis meses), podendo comprometer a efetividade das atividades de fiscalização.

- A legislação em vigor referente à Defesa Agropecuária, que tem origem na década de 1930, está defasada em relação ao atual estágio tecnológico da Agropecuária e Agroindústria e não atende às atuais necessidades experimentadas pela fiscalização. Como exemplo da defasagem da legislação, os Regulamentos de Defesa Sanitária Vegetal e Animal, respectivamente os Decretos nº 24.114 e **24.548**, ambos de 1934, mesmo com as alterações posteriores, ainda estabelecem os valores das multas (PP) em cruzeiros, valores estes cuja atualização é impossível em face dos períodos de elevada inflação e dos diversos planos econômicos que afetaram a moeda e a economia nacionais.

- No esforço de adequar a legislação<sup>73</sup> às necessidades atuais, a SDA edita inúmeras instruções circulares para regulamentar as disposições legais sobre as matérias pertinentes às atividades de defesa agropecuária. Registra-se que todo o setor avícola é regido por portarias e instruções normativas. O número excessivo de portarias, instruções normativas e circulares prejudica sobremaneira a ação fiscalizadora<sup>74</sup>, visto que a dispersão das informações dificulta a própria compreensão quanto aos procedimentos de fiscalização.

- Fiscalização agropecuária

- Para atender à imposição legal, são designados fiscais para permanecerem lotados fisicamente nesses estabelecimentos, prática que, segundo foi apontado por técnicos e dirigentes na Superintendência, dificulta a melhor alocação de servidores – haja vista a carência de servidores para desempenhar as funções de fiscalização nas zonas de fronteira – e, por vezes, até inviabiliza o seu próprio cumprimento, já que há dificuldades de se manter fiscais federais agropecuários em regiões mais distantes dos centros urbanos.

- Nos estabelecimentos de maior porte, os trabalhos de fiscalização forçosamente são realizados por amostragem, uma vez que o fiscal não pode estar presente em todos os pontos da indústria ao mesmo tempo. Há notícias de que na região Sudeste do país ocorrem situações em que um único Fiscal Agropecuário Federal é responsável por vários estabelecimentos, o que não deixa alternativa que não a da verificação amostral, sem que haja metodologia criada para tanto, criando situações de risco sanitário.

---

<sup>73</sup> Necessidade de se consolidar e aperfeiçoar a legislação referente à matéria, adaptando o seu teor ao desenvolvimento tecnológico hodierno da indústria e comércio, às oportunidades e vulnerabilidades geradas pela evolução das demandas do comércio interno e internacional, aos valores monetários atuais e aos padrões de produtividade que se esperam da fiscalização dentro da atual conjuntura de aparelhamento do Estado.

<sup>74</sup> A conveniência dessa atualização e aglutinamento da legislação relativa à Defesa Sanitária Vegetal e Animal precisa ser objeto de uma avaliação mais extensa e com abrangência nacional, com o propósito de demonstrar ao Congresso Nacional a pertinência da edição de normas que atendam às demandas atuais.

- Diante desses entraves, está sendo objeto de estudos no âmbito do MAPA a revogação do mencionado Decreto, o que possibilitaria que a inspeção federal se desse por fiscalizações (PP) planejadas e amostragem, conferindo a veterinários contratados pelas empresas a responsabilidade pelas tarefas hoje desempenhadas pelos fiscais federais.

- Com base na Lei nº 8.171, de 17.01.1991, grande parte da execução dos serviços públicos de apoio ao setor rural relativos às atividades inerentes aos Planos Internos (PI) de responsabilidade da Divisão de Defesa Agropecuária - DDA da Superintendência do MAPA em Mato Grosso do Sul é delegada à Agência Estadual de Defesa Sanitária Animal e Vegetal de Mato Grosso do Sul – IAGRO/MS, que é uma autarquia vinculada à Secretaria Estadual de Agricultura, mediante a celebração de sucessivos convênios nos últimos exercícios, obedecendo a diretriz estabelecida em nível nacional.

- De um estudo preliminar dos convênios entre a SDA e o IAGRO, é possível afirmar que há necessidade de aprimoramento desses instrumentos, de forma a contemplar quesitos relativos à formulação e detalhamento mínimo dos objetivos e metas a se atingir, necessários à efetiva aferição de sua execução, de forma a possibilitar que as atividades da conveniente sejam avaliadas em função de valores objetivos e mensuráveis.

- Conforme apontado pela equipe da Secex-MS, os principais pontos de preocupação dizem respeito: a) à ausência de planejamento, à aferição de resultados, à limitação do suporte laboratorial e da fragilidade das fiscalizações (PP) de forma geral, sobretudo pela incapacidade de se atender a demanda, de maneira tempestiva e em conformidade com as normas; b) à falta de estrutura para a execução de controle e de monitoramento da entrada de pragas e doenças que possam comprometer o setor agropecuário, um dos sustentáculos do progresso

31 3378 1399  
contato@neopublica.com.br  
www.neopublica.com.br



econômico nacional, e pôr em risco a saúde da população sul-mato-grossense.

DOCUMENTO: TC 008.768/2012-9, ACÓRDÃO 2679/2012 – TCU - PLENÁRIO  
SÍNTESE OU EMENTA: SEGUNDO MONITORAMENTO DE RECOMENDAÇÕES FEITAS EM AUDITORIA OPERACIONAL NO PROGRAMA DE SEGURANÇA FITOZOOSANITÁRIA NO TRÂNSITO DE PRODUTOS AGROPECUÁRIOS. IMPLEMENTAÇÃO PARCIAL DAS RECOMENDAÇÕES. ENCERRAMENTO DO CICLO DE MONITORAMENTO. ENVIO DE CÓPIA DA DELIBERAÇÃO A VÁRIAS UNIDADES. APENSAMENTO DO PROCESSO À FISCALIZAÇÃO ORIGINAL.

Destaques:

- O objetivo precípua da auditoria foi avaliar se o Programa de Vigilância Agropecuária Internacional (Vigiagro) estava suficientemente estruturado para fiscalizar e garantir a sanidade no trânsito internacional de produtos de origem animal e vegetal, de forma integrada com os demais órgãos do sistema. As análises empreendidas pela auditoria também abrangeram os controles internos do Vigiagro, sobretudo quanto à atuação do Mapa na supervisão das ações.

- As principais constatações da auditoria, que se tornaram objeto de deliberações do Acórdão 1.318/2006-TCU-Plenário, foram:

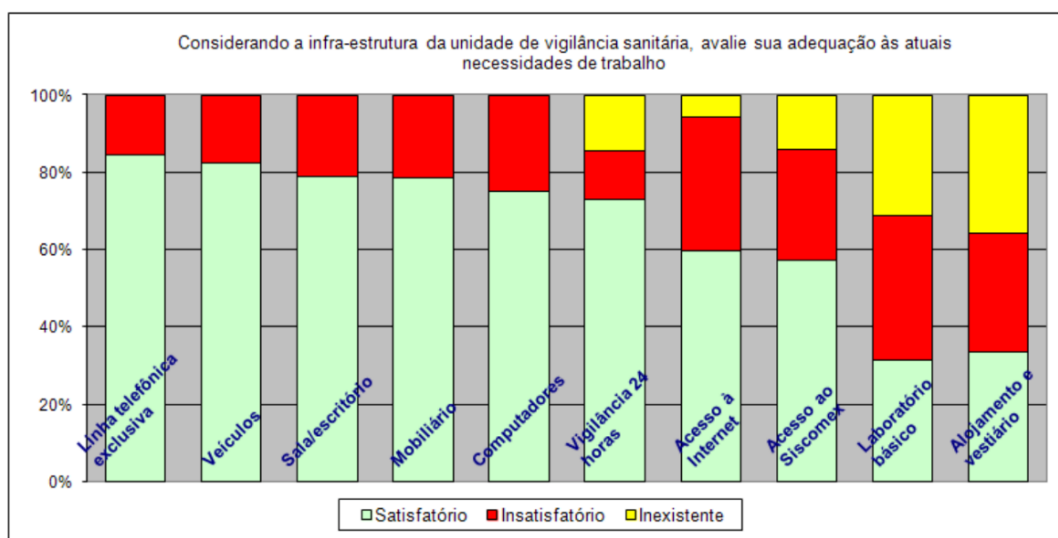
- inadequação da infraestrutura e da organização do quadro de pessoal das unidades de vigilância agropecuária internacional;
- oferta insuficiente de cursos de capacitação para os Fiscais Federais Agropecuários;
- ausência de mecanismos institucionais voltados à boa integração dos órgãos envolvidos na fiscalização em portos e aeroportos;
- ausência de aplicação das sanções (PP) pecuniárias previstas na legislação básica que regulamenta a defesa sanitária animal e vegetal;
- baixa eficácia dos mecanismos de divulgação das regras de trânsito internacional de produtos agropecuários;

- deficiências nos procedimentos de fiscalização e controle sanitários, em especial quanto ao material orgânico proveniente das áreas primárias, às bagagens de passageiros provenientes de vôos internacionais, ao lixo de bordo de aviões e navios e às embalagens e suportes de madeira.

- Em relação à infraestrutura das Uvagro, a pesquisa realizada apontou que houve melhora discreta, em cerca de 16% das unidades, na condição dos laboratórios básicos. Para 84% dos entrevistados, a estrutura laboratorial disponível permanece inalterada em relação à pesquisa realizada em 2007, durante o primeiro monitoramento. Ainda assim, é importante ressaltar que para 69% dos entrevistados, os laboratórios são considerados insatisfatórios ou inexistentes para o desempenho das atividades de vigilância sanitária – gráfico a seguir.

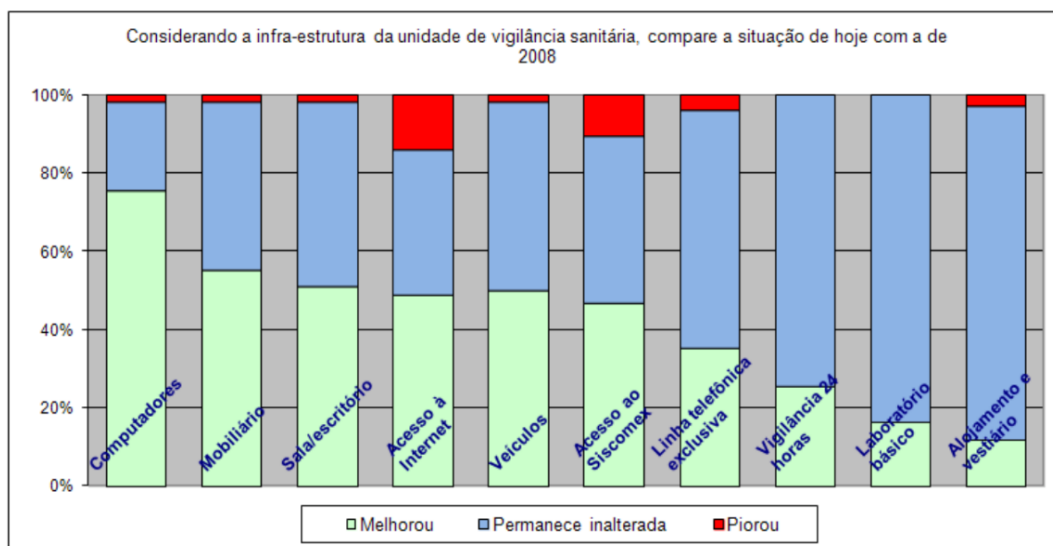
Os gestores do Mapa informaram que a maior dificuldade em estruturar os laboratórios básicos nas unidades de vigilância é a falta de espaço físico. Em alguns casos a unidades estão sediadas em espaços cedidos por outros órgãos públicos, não sendo possível estruturar a Uvagro adequadamente para a realização das atribuições de sua competência.

#### Gráfico 14 – Percepção Sobre as Condições de Infraestrutura das Uvagos



Fonte: Documento TC 008.768/2012-9, Acórdão 2679/2012 – TCU - Plenário

### Gráfico 15 - Percepção sobre as Condições de Infraestrutura das Uvagos



Fonte: Documento TC 008.768/2012-9, Acórdão 2679/2012 – TCU – Plenário

- Em que pesem os investimentos realizados pelo Mapa com aquisição de equipamentos e materiais para estruturar as unidades do Vigiagro e os progressos evidenciados nas pesquisas de 2007 e 2012 em relação a alguns itens relacionados à infraestrutura das Uvagos, ficou demonstrado que os laboratórios básicos e equipamentos específicos para o adequado controle sanitário ainda são pontos sensíveis. Ante as análises realizadas, consideram-se as recomendações 9.1.1 e 9.1.2 estão em implementação.

- Recomendação 9.1.7 – não implementada

- A fim de estabelecer a lotação ideal para cada unidade do Vigiagro, que foi o objeto da recomendação 9.1.7, a Coordenação Geral instituiu o Índice de Produtividade como um dos seus indicadores de desempenho. Este índice é calculado para as áreas animal e vegetal, e visa obter o número de partidas inspecionadas, por fiscal e por hora.

- Entretanto, em resposta ao questionamento feito pela equipe de auditoria, a Coordenação do Vigiagro alegou que o índice de

produtividade, da forma como está estabelecido, não é apropriado para mensurar a lotação ideal nas unidades, tendo em vista que não leva em consideração as diferenças logísticas entre as modalidades de transporte aéreo, aquaviário e terrestre, as diferenças entre o volume de movimentação das unidades e outras peculiaridades. Devido a essa inadequação, o índice não chegou a ser aplicado para mensurar a produtividade das unidades Vigiagro. Com a criação do novo sistema SIGVIG, esperam obter informações mais fidedignas para a criação de indicadores mais adequados (BRASIL,2012a). Em vista do exposto, a recomendação 9.1.7 não foi implementada.

- Recomendação 9.1.8 – não implementada

- Constatou-se, no primeiro monitoramento da auditoria, que o estabelecimento do sistema de rodízio de maneira ampla nas unidades de vigilância, sugerido pela recomendação 9.1.8, foi considerado inadequado por parte da Coordenação do Vigiagro, devido à grande resistência por parte dos próprios fiscais.

- Ademais, desde 2006, encontra-se em tramitação no Mapa minuta de portaria que pretende regulamentar o horário de funcionamento das unidades do Vigiagro, visando à implantação de horários especiais de atendimento, como escalas e plantões (BRASIL, 2012a). Devido aos fatos relatados, considera-se que a recomendação 9.1.8 não foi implementada.

- Recomendação 9.1.19 – não implementada

- Em relação à fiscalização de alimentos para consumo a bordo de navios a Coordenação do Vigiagro havia informado, no primeiro monitoramento, que a atividade não estava sendo realizadas devido à deficiência de pessoal. A Coordenação alega que apesar do aumento do efetivo de FFA, em 2007, os servidores exercem diversas atribuições nos pontos de ingresso, não havendo fiscais destinados exclusivamente para essa atividade.

- A Coordenação do Vigiagro, nos comentários apresentados a partir da leitura do relatório preliminar, informou que as deficiências de recursos humanos são um fator preponderante do problema. Acrescentou que, apesar disso, serão retomadas as conversas com a Anvisa, com o objetivo de identificar os critérios de riscos comuns entre a Vigilância Agropecuária e a Vigilância Sanitária, visando ao aumento da segurança sanitária, zoossanitária e fitossanitária. Os gestores também informaram que pretendem desenvolver um trabalho de avaliação e gestão de riscos, a exemplo do que está sendo realizado na inspeção de bagagens em terminais internacionais de passageiros nos aeroportos do país (BRASIL, 2012d).

- Não obstante as intenções anunciadas pelos gestores, a regularização da fiscalização de alimentos para consumo próprio em navios cargueiros e de passageiros não foi obtida, razão pela qual a recomendação 9.1.19 foi considerada não implementada.

- Recomendação 9.1.17 – não implementada

- No que tange à fiscalização efetiva da destinação e do tratamento do lixo de bordo e dos resíduos de apreensões, a Coordenação do Vigiagro informou que o programa não dispõe de pessoal exclusivo para executar tal serviço, mesma situação relatada no primeiro monitoramento. Informaram ainda, que a atividade é exercida em parceria com a Anvisa. Segundo a Coordenação, o Vigiagro participa dos encaminhamentos e deliberações definidos nos PGRS (BRASIL, 2012a).

- Apesar de a matéria ser regulada pelo Manual do Vigiagro e também ser assunto recorrente de reuniões técnicas com os FFA, pesquisa eletrônica realizada neste monitoramento indicou que 83% dos administradores das unidades do Vigiagro que responderam o questionário consideram a atividade insatisfatória ou inexistente, e que cerca de 80% consideram que não houve melhoria na execução da fiscalização em relação ao ano de 2008.

- Portanto, constata-se a necessidade do aperfeiçoamento da fiscalização, tendo em vista o resultado da pesquisa, bem como de destinação de pessoal para realizar a atividade. Desta forma, considera-se que a recomendação 9.1.17 não foi implementada.

- Recomendação 9.2.8 – não implementada

- Segundo informado pela Coordenação do Vigiagro, em entrevista à equipe de monitoramento, a questão relacionada ao método de tratamento de resíduos sólidos em portos e aeroportos não está pacificada no que tange à legislação ambiental, por isso não houve avanço na definição do método de tratamento dos resíduos. Apesar desse impasse, a Infraero adquiriu autoclaves para os aeroportos internacionais, no entanto, os equipamentos não possuem licença ambiental e, portanto, não estão em funcionamento.

- Em seus comentários ao relatório, os gestores acrescentaram que a Secretaria de Defesa Agropecuária empenhou-se para inserir o Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária (Suasa) e o Mapa como órgãos reguladores na Lei 12.305 de 2 de agosto de 2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos como no Decreto 7.404 de 23 de dezembro de 2010, que regulamenta a Lei, com o objetivo de garantir o controle fitozoossanitário sobre o tratamento e a disposição final dos resíduos sólidos. Ademais, a Coordenação do Vigiagro é membro do grupo de avaliação da proposta de revisão da Resolução Conama 5, de 5 de agosto de 1993, e de regulamentação do gerenciamento de resíduos sólidos oriundos de portos aeroportos e de terminais ferroviários e rodoviários.

- Não obstante, entende-se que as iniciativas relatadas não configuram a adoção das medidas preconizadas. Em decorrência disso, considera-se que a recomendação permanece não implementada.

- Recomendação 9.2.6 – não implementada

- Em relação à integração do Vigiagro com a Anvisa no âmbito da fiscalização sanitária e fitossanitária de mercadorias importadas, a

Coordenação do Vigiagro informou que é representante do Mapa no Grupo Técnico de Facilitação do Comércio Exterior (GTFAC), grupo de assessoramento do Conselho de Ministros da Câmara de Comercio Exterior (Camex), tendo com um dos seus objetivos a racionalização, simplificação, harmonização e facilitação de procedimentos relativos ao comércio exterior. Relataram que no grupo sempre há discussões sobre a duplicidade de procedimentos entre a Anvisa e o Mapa. Contudo, entende-se que a participação nesse grupo não chega a representar a execução das medidas recomendadas, razão pela qual considera-se, nesse caso, que a recomendação 9.2.6 não foi implementada.

- Recomendação 9.1.22 – não implementada

- No que se refere à construção de indicadores de desempenho, a Coordenação alega que sempre encontrou dificuldades em estabelecer indicadores para avaliar as atividades, tendo em vista as características diferenciadas dos trabalhos executados. Com a implantação do SIGVIG, vislumbram obter informações e desenvolver ferramentas para analisar o desempenho das atividades realizadas pelas unidades Vigiagro. Assim, entende-se que a recomendação 9.1.22 não foi implementada.

- síntese das principais constatações:

- inadequação da infraestrutura e da organização do quadro de pessoal das unidades de vigilância agropecuária internacional;
- oferta insuficiente de cursos de capacitação para os fiscais federais agropecuários;
- ausência de mecanismos institucionais voltados à boa integração dos órgãos envolvidos na fiscalização em portos e aeroportos;
- ausência de aplicação das sanções (PP) pecuniárias previstas na legislação básica que regulamenta a defesa sanitária animal e vegetal;
- baixa eficácia dos mecanismos de divulgação das regras de trânsito internacional de produtos agropecuários; e

- deficiências nos procedimentos de fiscalização e controle sanitários, em especial quanto ao material orgânico proveniente das áreas primárias, às bagagens de passageiros provenientes de voos internacionais, ao lixo de bordo de aviões e navios e às embalagens e suportes de madeira.

DOCUMENTO: TC 002.735/2005-4, ACÓRDÃO 1.167/2010 – TCU - PLENÁRIO SÍNTESE OU EMENTA: MONITORAMENTO. RECOMENDAÇÕES EXPEDIDAS EM RAZÃO DE AUDITORIA OPERACIONAL. RELATÓRIO DE IMPACTO. OITIVA DO MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO. DETERMINAÇÕES.

#### Destaques:

- Cuidam os autos de relatório de monitoramento da implementação das recomendações exaradas no Acórdão 2.271/2005-Plenário, em razão de auditoria de natureza operacional realizada, em março de 2005, na Superintendência Federal de Agricultura no Estado do Rio Grande do Sul, com o objetivo de analisar o grau de internalização e implementação das normas do Mercosul relacionadas ao controle do cumprimento dos requisitos fito e zoonitários no ingresso de produtos de origem animal e vegetal no País.

- Tendo em vista que o Relatório de Impacto indicou a subsistência de problemas afetos à fiscalização da carga de produtos de origem animal, foi determinada a realização de oitiva do Secretário-Executivo do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, a fim de que se pronunciasse sobre os motivos pelos quais não estavam sendo observados os procedimentos descritos nas Instruções Normativas 40/2008 e 29/2007, no que se refere à fiscalização de produtos de origem animal para consumo humano e animal, respectivamente, no ponto de ingresso das cargas na fronteira sul do Brasil

- determinações ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento:

- implemente sistemática formal de comunicação entre as unidades do Ministério sediadas no ponto de ingresso e de destino, a respeito da data de entrada, no território nacional, de produtos de origem animal destinados ao consumo humano, como forma de viabilizar a fiscalização/inspeção das cargas importadas, conforme definido na Instrução Normativa nº 40/2008 (Procedimento III);

- oriente as unidades do Ministério sediadas em pontos de ingresso de produtos de origem animal destinados ao consumo humano para que observem os procedimentos preconizados pela IN nº 40/2008, em seu art. 3º, item III, no que diz respeito à verificação de temperatura e embalagens do produtos importados;
- oriente as unidades do Ministério sediadas em pontos de ingresso de produtos importados em território nacional para que observem os procedimentos preconizados pela IN nº 29/2007, quando do ingresso de produtos de origem animal destinados à alimentação animal, especialmente no que diz respeito à inspeção sanitária ou fitossanitária;

DOCUMENTO: RELATÓRIO DE AUDITORIA ANUAL DE CONTAS, SECRETARIA FEDERAL DE CONTROLE INTERNO, COORDENAÇÃO-GERAL DE AUDITORIA DA ÁREA DE AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO. SFC/DE/CGAGR. EXERCÍCIO 2016.

SÍNTESE OU EMENTA: ORDEM DE SERVIÇO N.º 201700920, E CONSOANTE O ESTABELECIDO NA SEÇÃO III, CAPÍTULO VII DA INSTRUÇÃO NORMATIVA SFC N.º 01, DE 06/04/2001, APRESENTAMOS OS RESULTADOS DOS EXAMES REALIZADOS SOBRE A PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL APRESENTADA PELA SECRETARIA EXECUTIVA DO MINISTÉRIO DA AGRICULTURA PECUÁRIA E ABASTECIMENTO, CONSIDERANDO INFORMAÇÕES SOBRE AS DEMAIS UNIDADES DA ESTRUTURA DO MINISTÉRIO, INCLUSIVE DAS SUPERINTENDÊNCIAS FEDERAIS DE AGRICULTURA –SFAS NOS ESTADOS DO AMAZONAS, CEARÁ, PARANÁ, RIO GRANDE DO SUL E RIO DE JANEIRO.

**Destaques:**

- entendida a ementa supramencionada, trata-se de trabalho de auditoria de controle interno da SFC. Os trabalhos de campo foram realizados no período de 20/03 a 04/04/2015.

- as ações de auditoria interna foram realizadas, segundo o relatório em tela, por meio de testes, análises e consolidação de informações coletadas ao longo do exercício sob exame e a partir da apresentação do processo de contas pela unidade auditada.

- foram selecionadas as principais constatações do relatório em tela para destacar questões técnicas e administrativas que ainda precisem de reformatação ou de aperfeiçoamento.

- Uma das constatações importantes diz respeito à

Inexistência de Planos Plurianuais de Atenção à Sanidade Agropecuária, previstos no Decreto nº 5.741/2006, e existência de fragilidades na metodologia utilizada para definição do percentual de recursos a serem distribuídos entre as instâncias do SUASA.

- Tanto o Decreto nº 5.741/2006 quanto a Lei nº 8.171/1991 definem a necessidade de planos plurianuais<sup>75</sup> de atenção, roteiro básico de atribuições do SUASA. O relatório da SFC aponta, inclusive, uma proposta de Governança e Controle do SUASA no GT instituído pelas Portarias da SDA 82/2015 e 17/2016. Essa é uma pendência importante.

- O MAPA não desenvolveu ainda a Matriz de Critérios e Indicadores, tampouco tem na PGA (Plataforma de Gestão Agropecuária) uma ferramenta que contribua para a construção dos planos.

- A SFC recomenda a priorização da institucionalização dos Planos Plurianuais de Atenção à Sanidade Agropecuária e também o aprimoramento da metodologia de definição do percentual de recursos distribuídos por Unidade da Federação.

- Outra constatação da auditoria interna foi a fragilidade na avaliação e no monitoramento da estruturação dos órgãos estaduais de defesa agropecuária no âmbito do SUASA.

- Essa competência de avaliação fica ao encargo das Superintendências Federais de Agricultura – SFA, por meio das Unidades Técnicas de Defesa Agropecuária.

- A SFC identificou insuficiência na capacidade de avaliação das estruturas dos órgãos estaduais, bem assim na realização do monitoramento das melhorias/avanços na gestão das ações de sanidade desses mesmos órgãos, em particular das melhorias decorrentes dos aportes realizados por meio de convênios do SUASA, incluindo, se possível, indicadores de desempenho, de modo a propiciar um diagnóstico central do MAPA sobre a estruturação, a cobertura, a

---

<sup>75</sup> O MAPA, como instância central e superior, institucionalizará Planos Plurianuais de Atenção à Sanidade Agropecuária, estratégicos e executivos, articulados entre as três instâncias do SUASA, onde definirão as metas, as responsabilidades respectivas de cada Instância, os recursos necessários (inclusive contrapartidas financeiras) e fontes de financiamento. Ademais, por meio deles, o MAPA definirá a forma de aplicação dos recursos da União.

inteligência e a eficiência das fiscalizações (PP) e das inspeções (PP) nas demais instâncias do Sistema.

- Uma constatação que merece cuidado trata da dificuldade de implementação do Plano ABC sob responsabilidade do MAPA.

- Os compromissos da agricultura firmados, que constituem a base do Plano ABC, são os seguintes:

**Tabela 19 – Metas Plano ABC (de 2010 a 2020)**

Processo Tecnológico	Compromisso (aumento área/uso)
Recuperação de pastagens degradadas	15,0 milhões ha
Integração lavoura-pecuária-floresta	4,0 milhões ha
Sistema Plantio Direto	8,0 milhões ha
Fixação Biológica de Nitrogênio	5,5 milhões ha
Florestas Plantadas	3,0 milhões ha
Tratamento de Dejetos Animais	4,4 milhões m <sup>3</sup>

Fonte: Plano ABC (p. 20)

- Na avaliação da auditoria interna da SFC, o MAPA não acompanha a implementação de todo o portfólio das 54 ações elencadas no Plano ABC, as quais estão distribuídas nos sete Programas do Plano (Recuperação de Pastagens Degradadas, Integração Lavoura-Pecuária-Floresta - iLPF e Sistemas Agroflorestais - SAFs, Sistema Plantio Direto - SPD, Fixação Biológica de Nitrogênio - FBN, Florestas Plantadas, Tratamento de Dejetos Animais e Adaptação às Mudanças Climáticas), além de ações transversais e de monitoramento<sup>76</sup>.

<sup>76</sup> não possuem a implementação monitorada pelo Ministério, ações de mapeamento de áreas prioritárias (regiões mais relevantes, biomas que demandam maior atenção), as relativas a insumos (mudas, calcário, sementes e inoculantes), pesquisa, incentivos, de adaptação às mudanças climáticas, de monitoramento (Criar Sistema Multi-institucional de Mudanças Climáticas e Agricultura, garantir a manutenção desse Sistema, elaborar estudos técnicos microrregionais para quantificar e qualificar os projetos de biogás, visando ao monitoramento do Programa de Tratamento de Dejetos Animais) e transversais (Assistência Técnica e Extensão Rural-Ater, Regularização Ambiental, Campanhas Publicitárias) e as sob responsabilidade de outros órgãos federais.

- O relatório da SFC ainda constatou falhas nas ações de monitoramento da atuação das SFA no âmbito das ações de fiscalização/inspeção nas áreas de produtos de origem animal e vegetal, contribuindo com falhas graves identificadas na SFA/PR.

- A SFC, em sua auditoria interna, buscou as bases de avaliação nas informações e documentos fornecidos pela SE/MAPA e pela SDA/MAPA durante esta auditoria, verificou-se que o Ministério não dispõe de mecanismos adequados de controle gerencial para registro e acompanhamento dos resultados obtidos nas ações de fiscalização/inspeção nas áreas de produtos de origem animal e vegetal, notadamente em razão dos registros serem mantidos apenas fisicamente em papel, inviabilizando ações de acompanhamento, pelo órgão central, do resultado das fiscalizações (PP), e do cumprimento, pelas SFA, do planejamento dos trabalhos registrado nos Planos Operativos Anuais.
- As fragilidades identificadas no trabalho realizado no órgão central são reforçadas pelos exames realizados em âmbito regional, em auditorias nas Superintendências Federais de Agricultura – SFA dos Estados do Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro, Paraná e Amazonas, onde foi evidenciada a carência de registros consolidados dos resultados das inspeções (PP)/fiscalizações (PP), a exemplo da ausência de uso de sistemas corporativos para gerenciar as atividades de fiscalização/inspeção, inclusive no que se refere ao monitoramento das medidas saneadoras das não conformidades adotadas pelos estabelecimentos.
- Na SFA/RS, por exemplo, não foram identificadas ações realizadas para sanear desvios entre as metas de fiscalização/inspeção planejadas com os resultados obtidos mensalmente, dificultando a aferição do desempenho da Superintendência em relação ao que foi planejado.

### 5.3 CONTEXTO EXTERNO

Esta subseção é uma síntese analítica documentos nacionais e internacionais. Trata-se de uma pequena coleção sobre as determinações, procedimentos e acordos que influem nas relações internacionais do Brasil, no que tange a alimentos e derivados, importação e exportação, padrões internacionais e visões externas.

Noutro polo, enfatizou-se as ações que davam clara noção do **Poder de Polícia (PP) administrativo**, de acordo com a visão predominante hoje no MAPA. O discurso trouxe esse “filtro” em todo o seu percurso e para deixar ainda mais aparente essa intenção, incluiu-se a sigla **(PP)** para designar todos os dispositivos que enfaticamente, pela perspectiva interna do MAPA, são tecidos pelo Poder de Polícia.

O corolário do filtro de Poder de Polícia abrangeu algumas das principais funções ou instrumentos que na ótica vigente no MAPA caracterizam tal atributo, quais sejam: taxas (PP) (PP), multas (PP), sanções (PP), fiscalizações (PP) e inspeções (PP)

Foram analisados 8 documentos, conforme lista a seguir:

1. DECRETO 5.759, DE 17 DE ABRIL DE 2006
2. RESOLUÇÃO NR 29, DE 24 DE MARÇO DE 2016
3. MERCOSUL/CMC/DEC NR 6/96
4. RELATÓRIO DE MONITORAMENTO TCU, AC-2271-49/05-P, ACÓRDÃO 2271/2005, PROCESSO 002.735/2005-4
5. DECRETO 18.642, DE 12 DE MARÇO DE 1929
6. FROM FARM TO FORK. SAFE FOOD FOR EUROPE'S CONSUMERS
7. CODEX ALIMENTARIUS – FAO/WHO FOOD STANDARDS. CAC/RCP 1-1969 VER.4-2003.
8. STAKEHOLDER ANNOUNCEMENT – USDA PROPOSES ADJUSTMENTS TO AGRICULTURAL QUARANTINE INSPECTION (AQI) PROGRAMA USER FEE

DOCUMENTO: DECRETO 5.759, DE 17 DE ABRIL DE 2006

SÍNTESE OU EMENTA: PROMULGA O TEXTO REVISTO NA CONVENÇÃO INTERNACIONAL PARA A PROTEÇÃO DOS VEGETAIS (CIVP), APROVADO NA 29ª CONFERÊNCIA DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA AGRICULTURA E ALIMENTAÇÃO - FAO, EM 17 DE NOVEMBRO DE 1997.

#### Destaques:

O CN aprovou o texto revisto da Convenção Internacional para a Proteção dos Vegetais (CIVP), por meio do Decreto Legislativo nº 885, de 30 de agosto de 2005 e o texto entrou em vigor internacional (inclusive para o Brasil) em 2 de outubro de 2005. Texto aprovado na 29ª Conferência da FAO.

O texto da Convenção fala da importância e da necessidade da cooperação internacional para controlar e prevenir as pragas de plantas e produtos vegetais, bem como sua disseminação internacional, e especialmente sua introdução em áreas ameaçadas. Fala, também, que as medidas fitossanitárias devem estar tecnicamente justificadas, ser transparentes e não devem ser aplicadas de maneira a constituir um meio de discriminação arbitrária ou injustificada ou ainda uma restrição implícita ao comércio internacional em particular. observando os acordos concluídos durante as Negociações Comerciais Multilaterais da Rodada do Uruguai e, particularmente, os relativos ao Acordo sobre Aplicação de Medidas Sanitárias e Fitossanitárias, convencionaram o seguinte (destaques):

- as partes contratantes (o nosso país) comprometem-se a adotar as medidas legislativas, técnicas e administrativas especificadas na presente Convenção e em outros acordos suplementares para dar cumprimento ao Artigo XVI<sup>77</sup>;

---

<sup>77</sup> 1 - As partes contratantes poderão, com a finalidade de resolver problemas especiais de proteção fitossanitária que necessitem particular atenção ou cuidado, celebrar acordos suplementares. Tais acordos poderão ser aplicáveis a regiões específicas, a determinadas pragas, a certas plantas e produtos vegetais, a determinados métodos de transporte

- conceitos importantes que afetam o poder de polícia (PP) para este acordo internacional:

- "Análise de Risco de Pragas" - processo de avaliação de provas biológicas, científicas e econômicas para determinar se uma praga deve ser regulamentada e a intensidade de quaisquer medidas fitossanitárias que devem ser adotadas para controlá-la;
- "Área de Baixa Prevalência de Pragas" - área delimitada pelas autoridades competentes, que pode corresponder à totalidade de um país, parte de um país ou à totalidade ou partes de vários países, em que uma determinada praga se encontra em baixo nível e que está sujeita a medidas de efetiva vigilância, controle ou erradicação;
- "Área em Perigo" - Área na qual os fatores ecológicos favorecem o estabelecimento de uma praga cuja presença dentro da área dará como resultado importantes perdas econômicas;
- "Artigo Regulamentado" - qualquer planta, produto vegetal, lugar de armazenamento, de embalagem, meio de transporte, container, solo e qualquer outro organismo, objeto ou material capaz de abrigar ou disseminar pragas que se julgue dever estar sujeito a medidas fitossanitárias, especialmente quando estiver envolvido o transporte internacional;
- "Comissão" - a Comissão de Medidas Fitossanitárias, estabelecida conforme o disposto no Artigo XI;
- "Estabelecimento" - perpetuação, em um futuro previsível, de uma praga dentro de uma área depois da sua entrada;

---

internacional de plantas, produtos vegetais, ou que seja complementar de qualquer outra forma às disposições desta Convenção.

2 - Qualquer acordo suplementar deste tipo entrará em vigor para cada parte contratante interessada, depois de ser aceito em conformidade aos acordos suplementares pertinentes.

3 - Os acordos suplementares promoverão o alcance dos objetivos desta Convenção e se ajustarão aos seus princípios e disposições, assim como aos princípios de transparência, não discriminação e de evitar restrições implícitas, especialmente ao comércio internacional.

- "Introdução" - entrada de uma praga que resulta no seu estabelecimento;
- "Medida fitossanitária" - qualquer legislação, regulamento ou procedimento oficial que tenha o propósito de prevenir a introdução e/ou a disseminação de pragas;
- "Medidas fitossanitárias harmonizadas" - medidas fitossanitárias estabelecidas pelas partes contratantes tendo como base normas internacionais;
- "Normas Internacionais" - normas internacionais estabelecidas de conformidade com o disposto no Artigo X, parágrafos 1 e 2;
- "Normas Regionais" - normas estabelecidas por uma organização regional de proteção fitossanitária para servir de guia aos seus membros;
- "Plantas" - plantas vivas e partes delas, incluindo-se suas sementes e o seu germoplasma;
- "Praga" - qualquer espécie, raça ou biótipo vegetal ou animal ou agente patogênico daninho para as plantas ou produtos vegetais;
- "Praga Quarentenária" - praga de importância econômica potencial para uma área em perigo, quando ainda a praga não existe ou, se existe, não está dispersa e encontra-se sob controle oficial;
- "Praga Não Quarentenária Regulamentada" - praga não quarentenária cuja presença em plantas para plantio influi no seu uso proposto, com repercussões economicamente inaceitáveis e que, portanto, está regulamentada no território da parte contratante importadora;
- "Praga Regulamentada" - praga quarentenária ou praga não quarentenária regulamentada;
- "Produtos Vegetais" - material não manufaturado de origem vegetal (inclusive os grãos) e aqueles produtos manufaturados que, por

sua natureza ou por sua elaboração, podem gerar um risco de introdução e disseminação de pragas;

- "Secretário" - Secretário da Comissão nomeado em conformidade com o Artigo XII;

- "Tecnicamente Justificado" - justificado com base nas conclusões de uma apropriada análise de risco de pragas ou, quando aplicável, outro exame e avaliação comparável da informação científica disponível;

- Em termos de intervenção, por meio do poder de polícia (PP), o acordo rege o seguinte:

a) a emissão de certificados referentes à regulamentação fitossanitária do país importador para o envio de plantas, produtos vegetais e outros artigos regulamentados;

b) a vigilância de vegetais tanto os cultivados, (por exemplo campos, plantações, viveiros, jardins, casas de vegetação e laboratórios) como os da flora silvestre, das plantas e produtos vegetais em armazenamento ou em transporte, particularmente com o objetivo de informar da presença, do foco e da disseminação de pragas, bem como controlá-las, incluindo a apresentação dos informes referidos no parágrafo 1 a) do Artigo VIII;

c) a inspeção das cargas de vegetais e de seus produtos envolvidos nas trocas internacionais e, quando for apropriado, a inspeção de outros artigos regulamentados, particularmente com vistas a prevenir a introdução e/ou a disseminação de pragas;

d) a desinfestação ou desinfecção das cargas de plantas, produtos vegetais, e outros artigos regulamentados, particularmente aqueles que estejam envolvidos no trânsito internacional, para cumprir os requisitos fitossanitários;

e) a proteção de áreas em perigo e a identificação, manutenção e vigilância de áreas livres de pragas e as de baixa prevalência de pragas;

f) a realização das análises de risco de pragas;

g) assegurar, mediante procedimentos apropriados, que a segurança fitossanitária das cargas, depois da certificação fitossanitária, com respeito à composição, substituição e reinfestação, seja mantida antes da exportação; e

h) a capacitação e formação de pessoal.

A Certificação Fitossanitária é um dos aspectos mais importantes para a saúde sanitária do país, onde a SDA tem fundamental apoio com o poder de polícia (PP). O acordo rege o seguinte sobre a Certificação:

- Cada parte contratante adotará disposições para a certificação fitossanitária, com o objetivo de garantir que as plantas, produtos vegetais e outros artigos regulamentados exportados e suas partidas estejam de acordo com a declaração de certificação que deve ser feita em cumprimento ao acordo internacional.

- A inspeção e outras atividades a ela relacionadas que conduzam à emissão de certificados fitossanitários, serão efetuadas somente pela organização oficial nacional de proteção fitossanitária ou sob sua autoridade. A emissão de certificados fitossanitários estará a cargo de funcionários públicos tecnicamente qualificados e devidamente autorizados pela organização oficial nacional de proteção fitossanitária para que atuem em seu nome e sob seu controle, dispondo dos conhecimentos e das informações necessárias, de tal forma que as autoridades das partes contratantes importadoras possam aceitar os certificados fitossanitários como documentos dignos de fé.

Aplicado às importações, o poder de polícia (PP) sanitário da SDA, segundo apregoa o Acordo Internacional, destaca as seguintes ações:

a) prescrever e adotar medidas fitossanitárias com respeito à importação de plantas, produtos vegetais e outros artigos

regulamentados, incluindo, por exemplo, inspeção, proibição da importação e tratamento;

b) proibir a entrada, reter ou exigir tratamento, destruição ou retirada do seu território, de plantas, produtos vegetais e outros artigos regulamentados, bem como de cargas que não estejam em conformidade com as medidas fitossanitárias prescritas ou adotadas nos termos da alínea "a" deste Artigo;

c) proibir ou restringir o movimento de pragas regulamentadas em seus territórios; e

d) proibir ou restringir em seus territórios, o movimento de agentes de controle biológico e outros organismos de interesse fitossanitário que sejam considerados benéficos.

DOCUMENTO: RESOLUÇÃO NR 29, DE 24 DE MARÇO DE 2016  
SÍNTESE OU EMENTA: DELEGA COMPETÊNCIA PARA EMISSÃO DE CERTIFICADOS E FISCALIZAÇÃO DAS CONDIÇÕES FITOSSANITÁRIAS, SANITÁRIAS E HIGIÊNICO-SANITÁRIAS E REVOGA RESOLUÇÕES DO CONSELHO NACIONAL DO COMÉRCIO EXTERIOR (CONCEX)

**Destaques:**

O poder de polícia (PP), aplicado aos desígnios do Concex, tem relação direta com a normatização dos processos (inciso III) e, particularmente, com a fiscalização (inciso II).

O Conselho Nacional do Comércio Exterior delega competências ao MAPA, no âmbito do comércio internacional de vegetais e de produtos de origem vegetal ou animal, para:

I - emitir certificado fitossanitário, sanitário ou higiênico-sanitário exigidos por país importador com base em acordos ou convênios internacionais;

II - fiscalizar o cumprimento das normas fitossanitárias, sanitárias ou higiênico-sanitárias;

III - definir requisitos, critérios e procedimentos relativos à fiscalização fitossanitária, sanitária e higiênico-sanitária.

## DOCUMENTOS – ANÁLISE CONEXA:

- 1) MERCOSUL/CMC/DEC NR 6/96
  - 2) RELATÓRIO DE MONITORAMENTO TCU, AC-2271-49/05-P, ACÓRDÃO 2271/2005, PROCESSO 002.735/2005-4
- SÍNTESE OU EMENTA: ACORDO SOBRE APLICAÇÃO DAS MEDIDAS SANITÁRIAS E FITOSSANITÁRIAS DA OMC. O TRATADO DE ASSUNÇÃO, O PROTOCOLO DE OURO PRETO, A DECISÃO NR 6/93 DO CONSELHO DE MERCADO COMUM, A RESOLUÇÃO NR 81/94 DO GRUPO MERCADO COMUM, E A ATA NR 2/96 DA REUNIÃO DE MINISTROS DE AGRICULTURA

### Destaques:

Entraves à exportação de produtos agropecuários brasileiros, na forma de medidas sanitárias e fitossanitárias, são aplicados com frequência no comércio internacional.

O Acordo MSF estabelece diretrizes às medidas destinadas a proteção à saúde pública e meio ambiente, com a condição de que não assumam caráter protecionista. Revoga-se a Decisão CMC N°6/93 e a Resolução GMC N°81/94.

Este Acordo, aplica-se a todas as medidas sanitárias e fitossanitárias que possam direta ou indiretamente afetar, o comércio internacional. Nesse contexto, dois critérios complementam a finalidade da medida sanitária e fitossanitária.

a) O primeiro critério é o de risco. A proteção à saúde e vida humana e animal e preservação vegetal inclui medidas de combate ao risco.

b) O segundo critério se refere ao efeito direto ou indireto ao comércio internacional, como está expresso no artigo 1.1 do Acordo MSF. O regulamento sanitário de um país não é pertinente ao Acordo MSF se ele não afeta o comércio internacional.

Uma análise quanto à legitimidade das medidas restritivas às exportações de gêneros agropecuários brasileiros pode ter como ponto de partida a verificação da existência da avaliação de risco realizada pelos países importadores. Não basta a alegação do risco sanitário e nem a mera comprovação desse risco. O Acordo MSF estabelece a necessidade de uma relação coerente entre a conclusão da avaliação de risco e o conteúdo da medida sanitária e fitossanitária. A avaliação de risco é o pressuposto de fato e de direito que fundamenta a proteção à saúde e vida humana, animal e preservação vegetal.

A estrutura do acordo é composta de catorze artigos e três anexos que apresentam as diretrizes a serem desenvolvidas na prática comercial. Os princípios do acordo MSF são:

I. princípio da independência (art. 2): a medida sanitária ou fitossanitária aplicada por um país-membro não está vinculada a anuência de um outro país, organismo, etc. O país-membro possui independência no seu ato de proteger a saúde e vida animal e humana, e preservação vegetal. Esse princípio refere-se ao direito soberano de escolher e adotar o nível de proteção que o país julgar conveniente à proteção da sua população e meio ambiente. Trata-se do direito autônomo de o país estabelecer internamente um nível mais elevado de proteção sanitária que os de padrões internacionais. Direito autônomo não se confunde com direito absoluto. É necessária a justificativa científica à adoção de uma medida sanitária que representa um nível de proteção sanitária mais elevado do que os dos padrões internacionais;

II. princípio da harmonização (art. 3): os critérios de aplicação das medidas sanitárias seguem orientação de normas, guias e recomendações dos organismos competentes. A Comissão do Codex Alimentarius lida com as matérias referentes a alimentação humana. O Organismo Internacional de Epizootias (OIE) enfoca as matérias referentes a doenças animais. A Convenção Internacional de Proteção Vegetal (CIPV) trata das matérias referentes a plantas e produtos vegetais. Desse modo, a harmonização das medidas sanitárias e fitossanitárias de pende do nível de aceitabilidade das recomendações por parte

dos países-membros. A harmonização dos requerimentos quanto à inocuidade alimentar está condicionada a um melhor entendimento e ampla aplicação da avaliação de risco. O nível de proteção sanitária de um país não precisa ser idêntico ou limitado pelos padrões internacionais. O Acordo MSF promove a harmonização de medidas sanitárias e fitossanitárias tanto quanto possível, numa maior área de abrangência. Entretanto, há momentos em que a harmonização não é possível. Nesses momentos, é previsto o direito autônomo do país de adotar um nível de proteção sanitária superior aos padrões internacionais;

III. princípio da equivalência (art. 4º): estabelece o reconhecimento mútuo de padrões equivalentes de proteção sanitária e fitossanitária. Isso significa que o objetivo de proteção à saúde pública pode ser alcançado por diferentes medidas sanitárias e fitossanitárias. Não importa que a medida sanitária do país exportador seja diferente do país importador. Interessa que o nível de proteção seja equivalente. É o país exportador que possui o ônus da prova do padrão equivalente de proteção sanitária ou fitossanitária do seu produto ao país importador. O país exportador deve proporcionar acesso a inspeção e outros procedimentos da sua produção e processamento. Observa-se a diferença do tratamento do Tratado de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA) quanto à equivalência. O NAFTA estabelece ao país importador o ônus de provar o nível de proteção equivalente;

IV. avaliação de risco (art. 5º): a aplicação das medidas sanitárias ou fitossanitárias deve ser baseada na avaliação de risco à vida e saúde humana, animal e preservação vegetal, que obedece critérios científicos. A determinação do nível de proteção considera a minimização dos efeitos negativos do comércio. Diante da alternativa de duas medidas sanitárias com nível de proteção semelhante, opta-se por aquela menos restritiva ao comércio;

V. princípio das áreas livres de pragas (art. 6º): os países asseguram a adaptação das medidas sanitárias ou fitossanitárias às áreas de origem e de destino do produto de forma a evitar a propagação de pragas. O art. 6.2 utiliza os termos “geografia” e “ecossistema” com a finalidade de delimitação da área

livre de praga. Essa delimitação geográfica difere da delimitação administrativa. Nesse sentido, ocorre a regionalização de áreas livres de pragas no ambiente interno nacional. O art. 6.3 confere o ônus da prova ao país exportador da existência da área nacional livre de praga. Verifica-se o papel dos organismos internacionais na implementação, fiscalização e certificação da área livre de pragas;

VI. princípio da transparência (art. 7º): os países devem notificar as organizações internacionais de suas mudanças normativas que alterem o nível adequado de proteção sanitária e fitossanitária;

VII. princípio do tratamento especial e diferenciado (art. 10): reconhecendo as desvantagens dos países em desenvolvimento, como meios técnicos e financeiros, eles devem possuir prazos mais longos e condições diferenciadas quanto à adoção das medidas sanitárias e fitossanitárias;

VIII. princípio de consultas e solução de controvérsias (art. 11): as controvérsias cujo objeto seja a aplicação das medidas sanitárias ou fitossanitárias devem ser submetidas ao Órgão de Solução de Controvérsias da OMC. O Sistema de Solução de Controvérsias limita a sua jurisdição a conflitos que abordam matéria dos acordos da OMC. A base legal da demanda é de um acordo da OMC. Entretanto, a lei aplicável na solução das controvérsias não se limita aos acordos da OMC.

Segundo a Ata da reunião que celebrou o referido acordo, em 1996, destacam-se:

- que todas as taxas (PP) impostas aos procedimentos para produtos importados sejam equitativas em comparação com todas as taxas (PP) cobradas por produtos nacionais similares ou produtos originários de qualquer outro Membro, não devendo ser superiores ao custo real do serviço;
- que os critérios empregados no estabelecidos de instalações utilizadas nos procedimentos e na seleção de amostras sejam os mesmos, tanto para produtos importados quanto para produtos

nacionais, com o objetivo de reduzir ao mínimo as inconveniências aos solicitantes, importadores, exportadores ou seus agentes

- que sempre que as especificações de um produto sejam modificadas após o seu controle ou inspeção à luz dos regulamentos aplicáveis, os procedimentos para o produto modificado sejam limitados ao necessário para determinar se existe confiança suficiente de que o produto ainda satisfaz os regulamentos em questão; e
- exista um procedimento para examinar as reclamações relativas à operação de tais procedimentos e para tomar medidas corretivas quando a reclamação seja justificada.

#### DESTAQUES DO MONITORAMENTO DO TCU, ACÓRDÃO 2271/2005:

Trata-se de Auditoria de Natureza Operacional realizada pela Secretaria de Controle Externo no Rio Grande do Sul com o objetivo de analisar o grau de internalização e implementação das normas do Mercosul relacionadas (acordos MSF) ao controle do cumprimento dos requisitos fito e zoossanitários no ingresso de produtos de origem animal e vegetal no País. Este trabalho do TCU estava inserido no âmbito do processo de cooperação firmado pelas Entidades Fiscalizadoras do Mercosul, decorreu de acordo pactuado por ocasião do Encontro da Comissão Mista de Cooperação Técnica, Científica e Cultural da Organização das Entidades Fiscalizadoras Superiores dos Países do Mercosul, Bolívia e Chile, realizado em outubro de 2003, na Argentina.

Os Trabalhos do TCU foram de fiscalização e compreendeu duas auditorias realizadas de maneira concomitante no Município de Uruguaiana/RS, na fronteira com Paso de los Libres/Argentina. A primeira na área de ingresso de agroquímicos (TC 002.734/2005-7) e a segunda, ora em exame, nos setores encarregados do cumprimento dos requisitos fito e zoossanitários estabelecidos nas normas do Mercosul.

O mais importante de todas as questões de auditoria, foram as seguintes:

- deficiências nos procedimentos de fiscalização de cargas

importadas de produtos de origem animal. Pelo que restou apurado, não existe sistemática de comunicação entre as unidades do Ministério de Agricultura responsáveis pela conferência documental do ingresso desses produtos e aquelas encarregadas da inspeção da mercadoria, no local de destino. Essa falta, segundo a equipe, tem dificultado a identificação do momento de chegada da mercadoria no destino e a efetiva fiscalização sanitária, fitossanitária e de qualidade das cargas importadas.

- No que diz respeito aos produtos de origem animal, observou-se, ainda, em relação àquelas mercadorias destinadas à alimentação animal, que não estão sendo realizados os procedimentos de inspeção no ponto de ingresso dos produtos, na forma estabelecida na IN SDA/MAPA nº 3/2004.

- Segundo o art. 4º, § único, da aludida norma, a liberação desses produtos deveria ser precedida de inspeção e exames qualitativos, fitossanitários ou zoossanitários por ocasião da chegada da mercadoria, antes do despacho aduaneiro. Contudo, no acompanhamento das vistorias realizadas pelos fiscais agropecuários, a equipe de auditoria verificou que a fiscalização dos produtos tem contemplado, como regra geral, apenas o exame documental, de lacre, placa do veículo e rótulo das embalagens, quando realizados.

- a ocorrência de sobreposição de atribuições entre a Agência Nacional de Vigilância Sanitária e o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), nos procedimentos de fiscalização e inspeção de produtos de origem animal ou vegetal importados para o consumo humano. Essa dupla fiscalização tem onerado empresas importadoras e os respectivos órgãos de inspeção, além atrasar o desembaraço aduaneiro dos produtos.

- ausência de sistematização dos mecanismos de devolução de mercadoria importada nos casos em que os exames laboratoriais de análise fitossanitária e de resíduos químicos apresentam resultado

positivo. Produtos como arroz em casca, farinha, sêmola de milho e amendoim, quando importados, têm sua utilização condicionada ao resultado de análises laboratoriais específicas, sendo liberados para transporte até o destino por meio de assinatura de termo de fiel depositário.

- constatou-se fragilidade nos procedimentos adotados, bem como nas normas respectivas, tendo em vista que estas não definem informações básicas, como forma e local de armazenamento temporário de produtos com liberação condicionada, tampouco os procedimentos de devolução ou sanção do importador, na hipótese de serem recusadas as mercadorias.

- relação às deficiências da análise fitossanitária, a equipe de auditoria ressaltou, ainda, a ausência de sistemática confiável na coleta da amostra de cargas importadas fracionadas para transporte. Segundo apurado, a retirada de amostra para fins de exame é efetuada apenas na primeira partida, albergada, geralmente, numa única carga. Entretanto, há possibilidade de um lote de determinado produto estar fracionado em dezenas de caminhões, o que pode ocasionar a liberação de mercadorias em condições fitossanitárias diversas daquelas examinadas.

- No que tange à implementação de controles zoofitossanitários, verificou-se, também, a suscetibilidade dos procedimentos a falhas decorrentes da falta de recursos materiais, carência de política institucionalizada de capacitação e treinamento e ausência de disseminação de informações entre os fiscais responsáveis. A meu ver, esses problemas poderiam ser mitigados com o adequado reaparelhamento das unidades de vigilância agropecuária, consoante dispõe a IN GM/MAPA nº 4/2005, além da implementação de sistemática de treinamentos e disseminação de normas e orientações técnicas.

- Relativamente à internalização de normas expedidas pelos órgãos deliberativos do Mercosul, a análise restringiu-se àqueles institutos normativos relacionados ao objeto específico da auditoria,

oriundos do Subgrupo de Trabalho do Grupo Mercado Comum nº 8 - Agricultura. Como regra, as resoluções resultantes de trabalhos desenvolvidos por esse subgrupo especializado são incorporadas ao ordenamento jurídico pátrio por meio de instruções normativas expedidas pela Secretaria de Defesa Agropecuária do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - SDA/MAPA.

- A equipe de auditoria verificou que, malgrado o índice de incorporação de normas comunitárias pelo Brasil ser um dos mais elevados em relação aos demais países que compõem o Bloco, cerca de 70%, este percentual não poderia ser considerado satisfatório, tendo em vista ser a internalização da legislação comum um dos principais compromissos assumidos pelos países membros com vistas ao fortalecimento do processo de integração (art. 1º do Tratado de Assunção)

- Ademais, não têm sido observados os prazos máximos previstos para internalização dessas normas. Essa demora pode ocasionar descompassos, a exemplo do ocorrido com a Resolução GMC nº 74, de 18/11/1999, que trata do delineamento para identificação de pragas não quarentenárias regulamentadas e o estabelecimento de requisitos fitossanitários. Essa resolução foi incorporada ao ordenamento jurídico brasileiro em 5/12/2002, pela IN GM/MAPA nº 61/2002. Em 2003, a Resolução GMC nº 74/1999 foi revogada pela Resolução Mercosul/GMC nº 33/2003, cujo prazo para incorporação venceu em 8/5/2004. No entanto, permanece vigente a primeira instrução normativa expedida pelo MAPA.

DOCUMENTO: DECRETO 18.642, DE 12 DE MARÇO DE 1929  
SÍNTESE OU EMENTA: PROMULGA O ACORDO INTERNACIONAL PARA CRIAÇÃO DE REPARTIÇÃO INTERNACIONAL DE EPIZOOTIAS, CONCLUÍDO EM 25 DE JANEIRO DE 1924, EM PARIS.

Os governos da Republica Argentina, da Bélgica, do Brasil, da Bulgária, da Dinamarca, do Egypto, da Espanha, da Finlândia, da França, da Grã-Bretanha, da Grécia, da Guatemala, da Hungria, da Itália, do Luxemburgo, de Marrocos, do México, do Principado de Mônaco, dos Países-Baixos, do Peru, da Polônia, de Portugal, da Romênia, do Sião, da Suécia, da Suíça, da Republica Tchecoslovaca e da Tunísia, julgando de utilidade a organização da Repartição Internacional de Epizootias, referida no voto emitido pela Conferência internacional para o estudo das epizootias, em 27 de maio de 1921, resolveram concluir um acordo nesse sentido, e convieram no seguinte:

Destaques:

Os países membros do acordo manterão um escritório-sede em Paris. A Repartição funcionará sob a autoridade e fiscalização de uma Comissão, formada por delegados dos Governos contratantes.

A Repartição tem por principal objetivo:

- a) incentivar e coordenar todas as pesquisas e experiências referentes à patologia ou à profilaxia das moléstias contagiosas do gado, para o que deverá apelar para a colaboração internacional;
- b) coligir e levar ao conhecimento dos Governos e dos respectivos serviços sanitários, dados e documentos de interesse geral e referentes à marcha das epizootias e os meios empregados para as combater;
- c) estudar os projetos de acordos internacionais, relativos à polícia sanitária dos animais e pôr à disposição dos Governos signatários desses acordos os meios de fiscalizar sua execução.

Os Governos comunicarão à Repartição as medidas tomadas para combater as epizootias, principalmente as instituídas para proteger o respectivo território, nas fronteiras, contra as remessas de países contaminados. Tanto

31 3378 1399  
contato@neopublica.com.br  
www.neopublica.com.br



quanto possível, deverão responder aos pedidos de informações encaminhados pela Repartição.

## DOCUMENTO: FROM FARM TO FORK. SAFE FOOD FOR EUROPE'S CONSUMERS

Título: Da fazenda ao garfo

Segurança Alimentar para os consumidores europeus

European Commission Directorate-General for Press and Communication  
Publications B-1049 Brussels

Manuscript completed in July 2004 Cover illustration: LWA-Stephen Welstead/Van Parys Media Cataloguing data can be found at the end of this publication. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2004 ISBN 92-894-7772-5

Comissão Europeia

Direcção-Geral das Publicações de Imprensa e Comunicação

B-1049 Bruxelas

Manuscrito concluído em julho de 2004

Ilustração da capa: LWA-Stephen Welstead / Van Parys Media

Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 2004 ISBN 92-894-7772-5

## SÍNTESE OU EMENTA: DOCUMENTOS PUBLICADO PELA COMUNIDADE EUROPEIA SOBRE A SEGURANÇA DE ALIMENTOS

### DESTAQUES:

A segurança alimentar é uma prioridade na Europa. As exigentes regras da UE foram mais duras desde 2000 para garantir que os alimentos dos europeus sejam extremamente seguros. A nova abordagem é mais integrada: alimentos e ingredientes são cuidadosamente rastreados da fazenda até o garfo. As autoridades da UE avaliam cuidadosamente o risco e sempre buscam os melhores pareceres científicos antes de proibir ou permitir qualquer produto,

ingrediente, adição ou OGM. Isto aplica-se a todos os alimentos para animais e alimentos, independentemente de vir de dentro ou de fora da UE.

As leis de segurança são tão atualizadas quanto possível, mas com a preocupação, também, que os consumidores possuam a maior informação possível sobre os riscos potenciais e o que está sendo feito para minimizá-los.

Existem quatro elementos importantes para a estratégia de segurança alimentar da UE:

- regras sobre a segurança dos alimentos e alimentos para animais;
- pareceres científicos independentes e publicamente disponíveis;
- ação para impor as regras e controlar os processos;
- reconhecimento do direito do consumidor de fazer escolhas com base em informações completas sobre onde os alimentos vieram e o que ele contém.

### **I - Espaço para a diversidade de atuação**

O sistema de garantia da segurança alimentar é comum a todos os países da UE, mas permite a diversidade. Existe um lugar para comidas tradicionais e especialidades locais. Na verdade, a UE promove ativamente a diversidade e a qualidade. Protege alimentos distintivos ou tradicionais associados a certas regiões ou certos métodos de produção são copiados de forma injustificada por outros e promove a agricultura orgânica.

As crises de segurança alimentar da década de 1990 mostraram que era hora de substituir o que se tornou um *patchwork* de regras com uma abordagem mais simples e abrangente. A nova abordagem também atendeu mais atentamente os riscos de alimentos contaminados.

O resultado foi uma nova legislação "guarda-chuva", conhecida como **Lei Geral sobre Alimentos, a ser implantada em fases entre 2002 e 2005.** Esta lei não apenas estabelece os princípios aplicáveis à segurança alimentar, mas também o seguinte:

- **introduziu o conceito de "rastreadibilidade"**. Em outras palavras, as empresas de alimentos e alimentos para animais - sejam eles produtores, transformadores ou importadores - devem garantir que todos os alimentos,

alimentos para animais e ingredientes para alimentos possam ser rastreados através da cadeia alimentar, da fazenda ao garfo. Cada empresa deve poder identificar o fornecedor e quais as empresas que forneceu. Isso é conhecido como a abordagem "one-step-backward, one-step-forward".

- **criar a Autoridade Europeia para a Segurança dos Alimentos (EFSA)** para trazer sob um único túnel o trabalho anteriormente realizado por uma série de comitês científicos e tornar o processo de avaliação de risco científico mais público.

- **reforçou o sistema de alerta rápido** que a Comissão Europeia e os governos da UE usam para agir rapidamente no caso de um susto de segurança alimentar e / ou alimentar.

Produtores e processadores também devem cumprir um grande número de regras em questões específicas. O objetivo de todas estas regras é garantir que os alimentos sejam tão seguros quanto seja tecnicamente possível, para manter os consumidores informados e dar-lhes a maior escolha possível.

Dependendo da questão, isso pode significar que a UE adote um único conjunto de padrões ou que os Estados membros concordem em reconhecer os padrões uns dos outros. As diferenças em detalhes podem não importar se o resultado final for o mesmo.

## **II - Padrões de alimentos e alimentos**

Um controle cuidadoso é mantido sobre o que pode entrar em nosso alimento quando é cultivado ou produzido, e quando é processado. Isso começa com alimentação animal, ou seja, o que é alimentado a animais de fazenda que produzem (ou se tornam) nossos alimentos.

Os eventos de risco alimentares da última década evidenciaram os problemas de contaminação de certos tipos de alimentos para animais, especialmente os utilizados na agricultura intensiva. Como resultado, a formulação de políticas da UE coloca uma ênfase decisiva na proteção da saúde humana e animal. É proibido vender materiais de alimentação animal que poderia representar qualquer perigo para a saúde humana ou animal, ou para o

meio ambiente. **As etiquetas devem mostrar claramente o que o agricultor está comprando.**

Da mesma forma, **os aditivos químicos são banidos a menos que tenham sido aprovados para uso em alimentos.** A aprovação significa que a Autoridade Europeia para a Segurança dos Alimentos experimenta uma avaliação extensiva. Mas até mesmo ser encontrado seguro pela EFSA não é necessariamente suficiente para garantir uma luz verde. A UE apenas dá o visto se está convencido de que o aditivo serve um propósito útil e que o uso dele não induzirá os consumidores em erro.

**Regras específicas aplicam-se aos aditivos alimentares, tais como cores, edulcorantes, emulsionantes, estabilizadores e espessantes e agentes gelificantes.** Outras regras regem os níveis de minerais e vitaminas em suplementos alimentares, limites de concentração para minerais em água engarrafada e a composição de alimentos especiais. Estes incluem alimentos para bebês e alimentos para redução de peso, para fins médicos especiais e para esportes. Essas regras não abrangem apenas o que esses alimentos podem conter, mas o que o rótulo deve dizer sobre os ingredientes.

A fim de evitar qualquer risco para a saúde pública, a UE é igualmente rigorosa quanto à quantidade de pesticidas ou resíduos de medicamentos veterinários que ainda permanecem em alimentos quando são colocados à venda ao consumidor. **O uso de hormônios para promover o crescimento em animais é proibido.**

Além disso, existem padrões para materiais que entrem em contato com alimentos, particularmente plásticos, para garantir que eles não possam contaminar os alimentos. As regras da UE permitem a irradiação de ervas e especiarias para garantir a segurança microbiológica. Alguns estados membros permitem a irradiação de alguns outros alimentos para prolongar a sua vida útil ou reduzir os riscos para a saúde. No entanto, o uso da técnica é estritamente regulamentado e, em qualquer caso, não é generalizado.

### **III - Higiene alimentar**

Conhecer os padrões de alimentação não tem sentido se o alimento é produzido ou manipulado em condições não higiênicas. Os padrões baixos de higiene dos alimentos são um invento para a propagação, por exemplo, de salmonelas e listeria, que causam intoxicação alimentar. A salmonela obtém muito menos publicidade que a BSE, mas é de fato uma ameaça: encontrada em toda uma gama de produtos alimentares, como ovos crus, aves de capoeira, carne de porco e carne bovina, mata várias centenas de pessoas por ano e infecta dezenas de milhares mais.

A UE tem regras específicas que tratam de algumas dessas ameaças e regras gerais de higiene para todos os alimentos e alimentos, atualizados como parte da revisão das regras de segurança alimentar nos últimos anos. As empresas de alimentos devem identificar cada ponto no processo de produção crítico para a segurança alimentar. Uma vez feito isso, eles devem colocar, manter e revisar constantemente seus procedimentos de segurança.

**Algumas isenções são permitidas para produtores menores, ou aqueles em áreas remotas que atendem mercados locais, já que o custo dessas medidas pode ser uma ameaça para a sobrevivência de seus negócios. Os produtores que estão isentos das regras de higiene só podem vender seu produto localmente e somente se o rótulo indicar que as regras normais não se aplicam.**

### **IV - Avaliando o risco: ciência sólida para políticas de ponta**

Ao elaborar a sua política em matéria de segurança dos alimentos e do nível aceitável de risco, a UE toma decisões com base em pareceres científicos sólidos e nos últimos desenvolvimentos tecnológicos. A Comissão Europeia consulta o Comité Permanente da Cadeia Alimentar e da Saúde Anual, sobre o qual todos os países da UE estão representados.

Uma vez que novos alimentos e novos métodos de produção estão surgindo o tempo todo, a UE avalia e revaloriza os riscos que representam os novos produtos alimentares. A Autoridade Europeia para a Segurança dos

Alimentos (EFSA) criada em 2002 desempenha um papel central neste processo.

## **V - O papel da EFSA**

A EFSA é responsável por aconselhar as instituições da UE e, em particular, a Comissão Europeia, sobre todos os aspectos científicos da produção, transformação e comercialização de alimentos e ração. O seu trabalho abrange um vasto campo, incluindo nutrição, organismos geneticamente modificados (OGM), saúde animal, bem-estar animal e saúde vegetal. A EFSA fornece aos decisores da UE conselhos científicos de forma mais eficiente e transparente do que no passado.

Uma vez que a EFSA forneceu conselhos científicos, é fundamental que a Comissão Europeia decida como responder. Os governos da UE e o Parlamento Europeu deram à Comissão a autoridade para tomar medidas diretas se o risco for imediato. Por exemplo, a Comissão pode, nestas circunstâncias, impor condições para comercializar alimentos ou alimentos para animais. Pode restringir ou mesmo proibir a venda dos alimentos ou alimentos em causa. Estas e outras decisões operacionais são discutidas com os Estados membros no Comitê Permanente da Cadeia Alimentar e da Saúde Animal.

## **PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS PARA A UNIÃO EUROPÉIA**

### **A) O princípio de precaução**

Tratando produtos geneticamente modificados com cautela:

A pesagem cuidadosa dos riscos pode ser vista na forma como a UE se aproxima da biotecnologia. Muito poucos OGM ou produtos derivados de OGM foram autorizados na UE e cada um deles passou por um processo cuidadoso de avaliação individual por cientistas independentes, incluindo os que trabalham com a EFSA. Esses cientistas concluíram que esses OGM e produtos GM não têm nenhum efeito adverso conhecido sobre a saúde humana.

### Da fazenda ao garfo:

Antes de tomar uma decisão política sobre se um alimento ou alimento para animais é seguro para comer ou para permitir um determinado ingrediente ou aditivo, a UE examina o parecer científico. Ao administrar o risco, a UE aplica o "princípio da precaução": se houver motivos razoáveis para suspeitar de que existe um problema, a Comissão atua para limitar o risco. Não precisa necessariamente esperar a prova de que existe um risco.

É claro que esse princípio não deve ser usado como uma desculpa para uma medida protecionista. Quando os cientistas não estabeleceram de forma conclusiva a natureza do risco, devem, pelo menos, ter identificado efeitos potencialmente perigosos antes que a Comissão possa usar o princípio da precaução com justificação para tomar medidas relativas a alimentos para animais ou produtos alimentares.

Qualquer ação que a Comissão tome deve visar apenas o risco potencial. Deve ser não discriminatório - em outras palavras, deve afetar igualmente todos os produtores. Deve ser baseado em um exame dos custos e benefícios da ação e da omissão, e deve ser provisório enquanto o trabalho continua com a obtenção de maior certeza científica.

### **B) Sistema de alerta rápido**

O alcance das suas verificações para analisar de forma mais sistemática se os produtos cumprem os requisitos de informação do consumidor e com as regras sobre quais produtos alimentícios podem e não conter.

O Gabinete Alimentar e Veterinário (FVO), que é um braço da Comissão Europeia com sede em Grange, na Irlanda, desempenha um papel importante na verificação da aplicação das regras. A equipe da FVO de cerca de 100 inspetores percorre o comprimento e a largura não só da UE, mas também do mundo, para verificar se os mecanismos adequados de controle e execução estão no lugar. Como parte destes controlos no local, os inspetores podem visitar produtores ou plantas de processamento para estabelecer que esses

mecanismos são efetivos na prática. Se necessário, o FVO pode enviar inspetores em resposta a surtos de doenças dentro e fora da UE.

O sistema de alerta rápido para alimentação e alimentação (RASFF) fornece informações rápidas sobre riscos recentemente identificados para o consumidor. Quando um governo da UE vê um item de alimentos ou alimentos que pensa que poderia colocar os consumidores em risco, ele usa essa rede para divulgar informações sobre o risco potencial e a ação que tomou para impedir que o item entre na cadeia alimentar. Isso garante que o risco seja divulgado em toda a UE muito rapidamente e que as autoridades de outros países possam tomar medidas rápidas se pensarem que seus próprios cidadãos também estão em risco.

Os alertas são emitidos por razões que vão desde a descoberta de salmonelas na carne até o uso de corantes perigosas em especiarias, desde mercúrio em peixes até importações de alimentos de plantas de processamento não autorizadas. A Comissão Europeia é o centro de uma rede que inclui autoridades nacionais e EFSA. Ele publica os alertas na internet.

### **C) Proteção contra alergias alimentares e intolerância alimentar**

A proporção da população que sofre de alergias alimentares ou intolerância alimentar (por exemplo, amendoim ou lactose, por exemplo) está aumentando. Cerca de 8% das crianças e 3% dos adultos agora sofrem de alergia alimentar ou intolerância alimentar.

### **D) Reformando a abordagem da UE à agricultura**

A Política Agrícola Comum (PAC) sempre procurou garantir a segurança dos alimentos que comemos. No entanto, nos primeiros anos, houve uma maior ênfase em garantir que a UE tivesse comida suficiente, tanto em anos ruins como em boas.

A PAC também visava proporcionar uma renda estável para os agricultores, garantindo que sempre haveria um mercado para seus produtos, mesmo que isso significasse comprar e armazenar qualquer excedente. Com o

passar dos anos, esta abordagem tornou-se excessivamente dispendiosa, produzindo "lagos" de excedentes de leite e vinho e "montanhas" de excedente de carne e manteiga que foram comprados, armazenados e, em certa medida, descartados a expensas da UE.

Uma das formas em que a UE eliminou esses excedentes foi exportá-los a preços subsidiados para vendê-los ao preço do mercado mundial (menor). Muitos dos principais países exportadores achavam que essa concorrência era injusta e distorcia o comércio mundial.

Para ter em conta estas pressões e do alargamento da UE, foram introduzidas uma série de reformas. Os princípios e os limites das despesas a longo prazo foram estabelecidos em um documento de política denominado "Agenda 2000". Um pacote importante de reformas também foi acordado em 2003. Os subsídios à exportação estão sendo reduzidos.

O efeito global é tornar os agricultores da UE mais dependentes do mercado e dar-lhes maiores incentivos para a agricultura de uma forma ecológica. Os agricultores também agora têm maior liberdade para produzir o que querem, porque o apoio financeiro que recebem está vinculado não à produção, mas ao respeito pelos padrões ambientais, de saúde e bem-estar animal e suas necessidades financeiras individuais.

A Agenda 2000 também foi um ponto de viragem para tornar o desenvolvimento rural parte integrante da política agrícola. No futuro, o orçamento da PAC será cada vez mais utilizado para ajudar a garantir que o modo de vida rural seja sustentável - por exemplo, criando outros empregos nas áreas rurais e mantendo o campo para as pessoas aproveitarem.

### **E) A segurança alimentar começa em nas fazendas**

Existem mais de 10 milhões de agricultores na UE. Isso representa 5,4% de todo o emprego. A agricultura gera muitos mais empregos nas comunidades vizinhas e no processamento de alimentos para animais e alimentos. Uma quantidade significativa de alimentos que comemos vem das fazendas da UE.

Como reação à falta de alimentos durante e após a Segunda Guerra Mundial, a Política Agrícola Comum da UE (CAP) encorajou inicialmente, sobretudo, a produção de abundância de alimentos para alcançar a autossuficiência. Em termos gerais, quanto mais agricultores produziram o apoio financeiro mais

recebido. Ao longo do tempo, esta política criou um excesso de fornecimento a um alto custo para o contribuinte e às vezes teve o efeito de canalizar o financiamento para agricultores que realmente não precisavam disso.

O reconhecimento deste problema coincidiu com as crescentes preocupações sobre se a PAC estava encorajando métodos de cultivo intensivo que tinham implicações para o meio ambiente e segurança alimentar. Isso provocou uma reforma da PAC, que está se afastando do pagamento pela produção e para pagamentos diretos aos agricultores para suportar seus rendimentos. A vantagem adicional de esta abordagem é que os pagamentos podem ser utilizados como um incentivo aos agricultores para:

- produzir alimentos seguros em condições higiênicas;
- manter altos padrões de bem-estar animal,
- use métodos de produção ambientalmente saudáveis
- um custo aceitável para o contribuinte,
- permitir a outros países um acesso justo aos mercados da UE para os seus produtos e alimentos,
- uma indústria alimentar competitiva.

A UE agora coloca menos ênfase na quantidade do que no passado e mais na manutenção da qualidade e no papel e renda dos agricultores individuais. Por exemplo, a UE presta apoio aos agricultores que participam de esquemas destinados a melhorar e assegurar a qualidade dos produtos agrícolas e dos processos de produção.

- promover a economia.

Esta nova abordagem é vista como o melhor meio de combinar uma série de objetivos:

- rendimentos razoáveis para agricultores,

- Preços justos e alimentos seguros de alta qualidade para consumidores,

### **F) Comida segura de todo o mundo**

A UE é o maior importador mundial de alimentos e o maior mercado de importações de alimentos dos países em desenvolvimento. Importa alimentos, plantas e animais de mais de 200 países. As fazendas e os produtores de alimentos em países não comunitários que exportam para a UE devem respeitar os mesmos princípios de segurança aplicáveis na UE. Os cheques são executados nas fronteiras da UE para impedir que os alimentos inseguros escorreguem.

A UE é às vezes acusada de usar seus padrões alimentares cada vez maiores como meio de manter as importações. Isso não é verdade: a UE fez uma escolha política de não se comprometer com as regras de segurança alimentar. Isso aplica-se tanto aos seus próprios Estados membros como a outros países que desejam exportar para a UE. A segurança alimentar começa na fazenda, da qual a comida vem

Além disso, a UE trabalha com outros países em organizações internacionais na elaboração de regras internacionais adequadas de segurança alimentar, uma vez que a solução mais adequada é que os padrões estejam no mesmo nível mundial. Isso torna mais fácil para os países que exportam para a UE e, de fato, para a indústria alimentar da UE exportando para o resto do mundo. Neste trabalho, a UE sempre empurra as normas mais elevadas, e não apenas a segurança alimentar, mas a proteção ambiental, o desenvolvimento rural, a produção sustentável e o bem-estar dos animais.

A UE percebe que atender a essas normas pode ser difícil e dispendioso para os países em desenvolvimento, por isso fornece assistência técnica para ajudá-los a cumprir seus próprios padrões. Esta assistência pode beneficiar indiretamente os países preocupados com a melhoria de seus próprios padrões alimentares e saúde, reduzindo assim o número de mortes por alimentos

contaminados e água. Todos os anos, quase dois milhões de crianças em países em desenvolvimento morrem por essas causas.

A UE também contribui para campanhas de sensibilização que incentivem os consumidores da UE a comprar produtos de "comércio justo", ou seja, produtos alimentares que não são apenas seguros, mas que, além disso, provêm de produtores que tenham recebido um preço justo e que tenham sido Manipulados e processados por trabalhadores que recebem tratamento justo.

### **G) Além da segurança: qualidade e diversidade**

Os consumidores da UE querem alimentos seguros: eles também querem comida de qualidade. Além disso, eles querem que a UE respeite as diversas culturas e culinárias dentro de suas fronteiras. A UE reconhece isso e desenvolveu quatro "logotipos de qualidade".

Os logotipos para as denominações de origem protegidas e as indicações geográficas protegidas (DOP e IGP) aplicam-se tanto a produtos agrícolas como a produtos alimentares com um forte vínculo com uma região ou local específico.

Onde um produto possui o logotipo da IGP, possui uma característica específica ou associação de reputação.

Com uma determinada área, e pelo menos um estágio no processo de produção, processamento e preparação é realizado nessa área. Exemplos são 'Salmão da Ilha Clare', 'Arancia Rossa di Sicilia' e 'Dort-munder Bier'. Isso significa que os únicos alimentos que podem usar esses nomes são o salmão da Ilha Clare na Irlanda, as laranjas de sangue da Sicília e a cerveja da região de Dortmund na Alemanha que atendem a especificidades de qualidade específicas.

Um produto com o logotipo PDO tem características comprovadas que só podem resultar de

O ambiente natural e as habilidades dos produtores na região de produção com a qual é associada.

Exemplos são 'Huile d'Olive de Nyons', 'Queijo Serra da Estrella' e 'Shetland Lamb'. Em outras palavras, apenas o azeite de uma área reconhecida na vizinhança de Nyons, na França, queijo da área designada da Serra da Estrella em Portugal, e o cordeiro das ilhas Shetland da Escócia que cumprem requisitos exigentes podem se qualificar para usar o logotipo.

O logotipo de especialidade tradicional garantida (TSG) é usado para produtos com distintivas características técnicas e que possuem ingredientes tradicionais ou são feitas com métodos tradicionais. Entre os produtos deste grupo estão o pão 'Kalakukko', 'Jamón Serrano' e 'Kriek'. Estes foram registados pela Finlândia, Espanha e Bélgica, respectivamente.

O logotipo de agricultura orgânica significa que o gênero alimentício foi produzido usando Métodos orgânicos comprovados que respeitam o meio ambiente e padrões elevados de criação de animais. Em particular, os agricultores evitam o uso de pesticidas sintéticos e *fertilisers*.

#### **H) Uma base segura para diversidade e excelência**

A segurança alimentar é minimizar o risco. A União toma muito a sério a responsabilidade de gerir e controlar o risco num mercado global de alimentos em constante mudança. Ele toma decisões baseadas em ciência sólida que é transparente para todos, sejam cientistas, agricultores, produtores de alimentos ou consumidores.

Ao mesmo tempo, a UE acredita que os padrões de segurança alimentar devem promover, não limitar, escolher e qualidade. Uma vasta gama de produtos alimentares disponíveis no mercado europeu, mas estabelecer os padrões fundamentais de segurança para servir de base sobre a qual a qualidade e a excelência podem crescer e prosperar.

O risco nunca pode ser totalmente eliminado. No entanto, ao estabelecer padrões elevados, avaliando constantemente os riscos e com base nos melhores pareceres científicos independentes disponíveis, a UE pode se orgulhar de uma política de segurança alimentar de ponta.

DOCUMENTO: CODEX ALIMENTARIUS – FAO/WHO FOOD STANDARDS. CAC/RCP 1-1969 VER.4-2003.

SÍNTESE OU EMENTA: A COMISSÃO DO CODEX ALIMENTARIUS IMPLEMENTA O PROGRAMA CONJUNTO DE NORMAS ALIMENTARES DA FAO/OMS QUE TEM POR OBJECTIVO PROTEGER A SAÚDE DOS CONSUMIDORES A ASSEGURAR PRÁTICAS JUSTAS RELATIVAMENTE AO COMÉRCIO DE ALIMENTOS.

O Codex Alimentarius (que em latim significa Código ou Lei dos Alimentos) consiste numa coleção de normas alimentares internacionais aprovadas, apresentadas de uma maneira uniforme. Contém também disposições de carácter consultivo, sob a forma de códigos de práticas, diretrizes e outras medidas recomendadas, destinadas a alcançar os objetivos do Codex Alimentarius.

A Comissão expressou a opinião de que os códigos de práticas poderiam ser utilizados como listas de verificação úteis dos requisitos, pelas autoridades nacionais competentes. O Codex pretende orientar e promover a elaboração de critérios e requisitos para os alimentos, contribuir para a sua harmonização, e, deste modo, facilitar o comércio internacional.

Aspectos Gerais do Codex Alimentarius:

- Todas as pessoas têm o direito de esperar que todos os alimentos que consomem sejam inócuos e aptos para consumo. As doenças de transmissão alimentar são na melhor das hipóteses desagradáveis, nas piores situações, fatais. Existem no entanto outras consequências: Os surtos de doenças alimentares podem ser prejudiciais para o comércio e turismo, podendo levar à perda de rendimentos, desemprego e litigações. A deterioração de alimentos constitui um desperdício, afetando negativamente o comércio e a confiança dos consumidores.
- O comércio internacional de alimentos e as viagens ao estrangeiro estão em crescimento, proporcionando importantes

benefícios sociais e econômicos. No entanto também facilitam a propagação de doenças no mundo. Os hábitos alimentares têm sofrido importantes alterações em diversos países nas duas últimas décadas e as técnicas de produção, preparação e distribuição de alimentos têm evoluído para acompanhar esta tendência. Deste modo torna-se imprescindível um controle eficaz da higiene, de modo a evitar as doenças, deterioração alimentar e suas consequências na saúde e na economia. Todos os intervenientes, incluindo agricultores e produtores, manipuladores e consumidores de alimentos têm a responsabilidade de se assegurarem que os alimentos são seguros e aptos para consumo.

- Estes Princípios Gerais estabelecem uma base sólida para se assegurar a higiene dos alimentos e devem ser utilizados, onde apropriado, em conjunto com cada código específico de higiene e diretrizes sobre critérios microbiológicos. Neste documento é seguida a cadeia alimentar, desde a produção até ao consumidor final, dando-se particular importância aos controlos-chave de higiene em cada etapa. É recomendada, sempre que possível, uma abordagem baseada num sistema HACCP, para melhorar a segurança dos alimentos tal como se encontra descrito no Sistema de Análise de Perigos e de Pontos Críticos de Controlo (HACCP) e Diretrizes para a sua Aplicação.

- Os controlos descritos nos Princípios Gerais são reconhecidos internacionalmente como fundamentais para se assegurar a adequabilidade dos alimentos para consumo. Recomenda-se a aplicação destes Princípios aos governos, à indústria, (incluindo os produtores primários, fabricantes, processadores, operadores de serviços alimentares e distribuidores) bem como aos consumidores.

## SISTEMA DE ANÁLISE DE PERIGOS E PONTOS CRÍTICOS DE CONTROLE (HACCP) E DIRETRIZES PARA A SUA APLICAÇÃO

O sistema HACCP, de caráter sistemático e baseado em fundamentos científicos, permite identificar perigos específicos e as medidas para o seu controle a fim de garantir a segurança dos alimentos. Constitui uma ferramenta para avaliar os perigos e estabelecer sistemas de controle baseados na prevenção em vez de basearem fundamentalmente no ensaio do produto final. Todo o sistema de HACCP é susceptível de mudanças que resultem de avanços no desenho do equipamento, métodos de processamento, ou de caráter tecnológico.

O sistema HACCP pode ser aplicado ao longo de toda a cadeia alimentar, desde o produtor primário até ao consumidor final e a sua implementação deverá ser orientada por evidências científicas de riscos para a saúde humana. Para além de melhorar a segurança dos alimentos, a implementação do HACCP poderá oferecer outras vantagens significativas, facilitar a inspeção por parte das entidades regulamentadoras e aumentar o comércio internacional ao aumentar a confiança na segurança dos alimentos.

Para que a implementação do sistema HACCP dê bons resultados, torna-se necessário o comprometimento e envolvimento quer da administração, quer do pessoal. Também implica uma abordagem multidisciplinar, devendo incluir especialistas em agronomia, saúde animal, produção, microbiologia, medicina, saúde pública, tecnologia alimentar, saúde ambiental, química e engenharia, de acordo o estudo de que se trate. A aplicação do sistema HACCP é compatível com a aplicação de sistemas de gestão de qualidade, como por exemplo a série ISO 9000, constituindo o método preferencial para controlar a segurança dos alimentos em tais sistemas.

Apesar de se ter considerado a aplicação do sistema HACCP à segurança alimentar, o seu conceito poderá ser aplicado a outros aspectos da qualidade alimentar.

## Princípios do Sistema HACCP

O Sistema HACCP é constituído pelos seguintes 7 princípios:

Princípio 1: Realizar uma análise de perigos.

Princípio 2: Determinar os pontos críticos de controlo (PCC's).

Princípio 3: Estabelecer limites críticos.

Princípio 4: Estabelecer um sistema para monitorizar o controlo dos PCC's.

Princípio 5: Estabelecer as medidas corretivas a tomar quando a monitorização indicar que um PCC está fora de controlo.

Princípio 6: Estabelecer procedimentos de verificação para confirmar que o sistema HACCP funciona eficazmente.

Princípio 7: Estabelecer um sistema de documentação sobre todos os procedimentos e para os registos apropriados para estes princípios e sua aplicação.

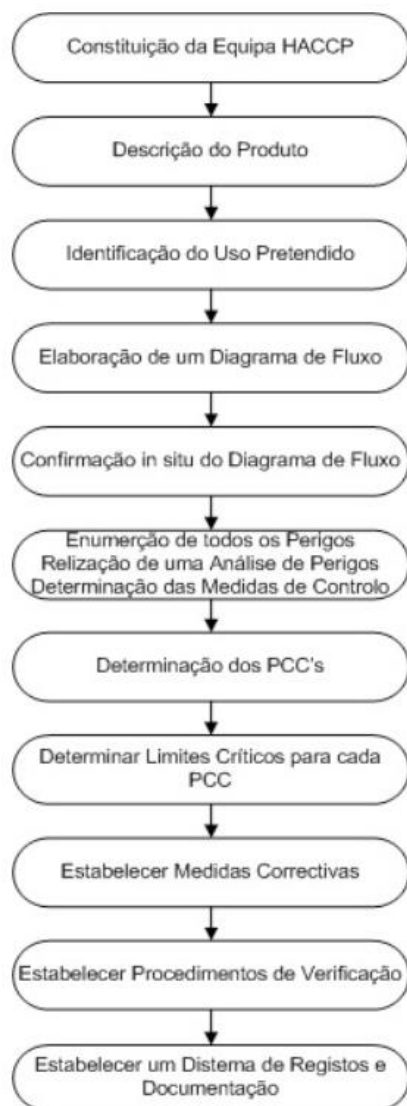
A aplicação dos princípios do HACCP deve ser da responsabilidade individual de cada empresa. Contudo, é reconhecido pelos governos e empresários de que podem existir obstáculos que dificultam a aplicação eficaz dos princípios do HACCP pelas empresas individuais. Isto é particularmente relevante nas pequenas e/ou médias empresas. Quando se reconhece que ao aplicar o HACCP, a flexibilidade apropriada ao negócio é importante, todos os sete princípios devem ser aplicados no sistema HACCP. Esta flexibilidade deve ter em conta a natureza e o tamanho da operação, incluindo os recursos humanos e financeiros, as infraestruturas, os processos, o conhecimento e as restrições práticas.

As pequenas e/ou médias empresas nem sempre têm os recursos e a experiência necessária no local para o desenvolvimento e a implementação de um plano HACCP eficaz. Em tais situações, os conselhos de peritos devem ser obtidos de outras fontes, que podem incluir: associações de comércio e da indústria, peritos independentes e autoridades reguladoras. A literatura sobre HACCP e especialmente as diretrizes HACCP específicas para o sector podem ser valiosas. A orientação de HACCP desenvolvida pelos peritos, relevante ao

processo ou ao tipo de operação, pode fornecer uma ferramenta útil para empresas que estejam a elaborar e implementar o plano de HACCP. Quando as empresas utilizam orientação perita desenvolvida de HACCP, é essencial que seja específica para os alimentos e/ou processos sob consideração. Informação mais detalhada sobre os obstáculos ao implementar o HACCP, particularmente em relação a PME's, e as recomendações para resolver estes obstáculos, podem ser encontradas em "Obstáculos na aplicação do HACCP, particularmente em pequenas e/ou médias empresas, e Abordagens para superá-los" (documento em preparação pela FAO/WHO).

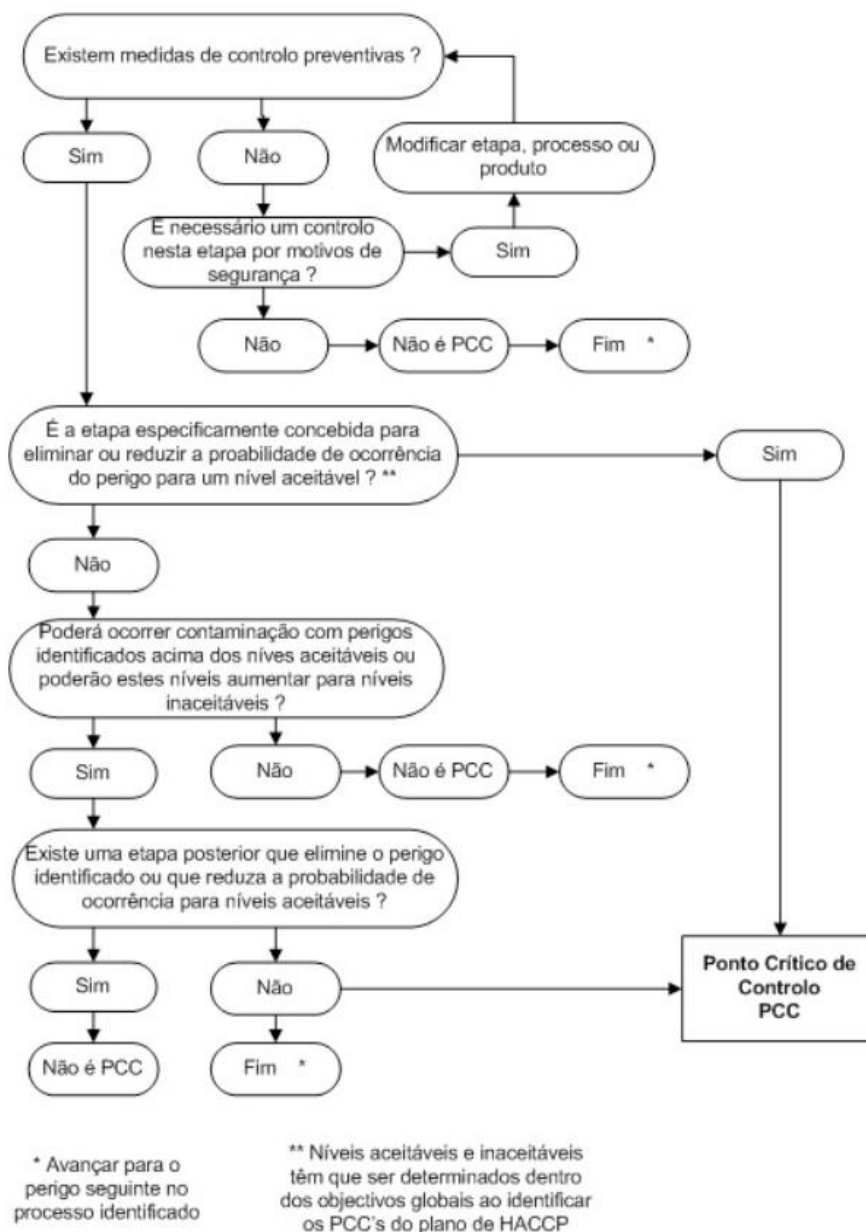
A cooperação entre o produtor primário, indústria, grupos comerciais, organizações de consumidores e autoridades competentes é da máxima importância. Deverão ser oferecidas oportunidades para o treino conjunto do pessoal da indústria e dos organismos de controlo, a fim de fomentar e manter um diálogo permanente e de criar um clima de compreensão para a aplicação prática do Sistema HACCP.

**Figura 25 – Diagrama com Sequência Lógica para Aplicação do Sistema HACCP**



Fonte: Documento *Codex Alimentarius* – FAO/WHO Food Standards. CAC/RCP 1-1969 Ver.4-2003

**Figura 26 – Exemplo de uma Árvore de Decisão para Identificar PCCs**



Fonte: Documento *Codex Alimentarius* – FAO/WHO Food Standards. CAC/RCP 1-1969 Ver.4-2003.

**Figura 27 – Exemplo de Folha de Trabalho do Sistema HACCP**

1. Descrição do Produto

2. Diagrama de Fluxo do Processo

3. Lista

Etapa	Perigos	Medidas Preventivas	PCC's	Limite(s) Crítico(s)	Procedimentos de Monitorização	Acção / Acções Correctivas	Registos

4. Verificação

Fonte: Documento *Codex Alimentarius* – FAO/WHO Food Standards. CAC/RCP 1-1969 Ver.4-2003.

### **Princípios e Diretrizes para a Aplicação e Avaliação de Riscos Microbiológicos**

Os riscos originados pelos perigos microbiológicos constituem um problema sério e imediato para a saúde humana. A análise de riscos microbiológicos é um processo composto por 3 componentes: avaliação de riscos, gestão de riscos e comunicação de riscos, cujo objetivo global é o de garantir a manutenção da saúde pública. Este documento trata da avaliação de riscos, elemento chave para assegurar a utilização de conhecimentos científicos sólidos no estabelecimento de normas, diretrizes e outras recomendações

relativamente à segurança alimentar. Isto visa melhorar a proteção do consumidor e facilitar o comércio internacional. O processo de avaliação dos riscos microbiológicos deve incluir informação quantitativa, na maior medida do possível na estimação do risco. Uma avaliação dos riscos microbiológicos deve ser levada a cabo levando uma abordagem estruturada tal como é descrito neste documento. Este documento será de especial importância para os governos apesar de outras organizações, companhias e demais entidades interessadas em realizar uma avaliação do risco microbiológico também o possam considerar útil. Visto que a avaliação do risco microbiológico é uma ciência em desenvolvimento, a implementação destas diretrizes poderá necessitar de algum tempo e de treino especializado nos países que o considerem necessário. Tal pode ser o caso, em particular, dos países em desenvolvimento. Apesar da avaliação do risco microbiológico ser o principal tema deste documento, o método poderá também ser aplicado a determinadas classes de perigos biológicos.

#### Princípios gerais da avaliação dos riscos microbiológicos

1. A avaliação dos riscos microbiológicos deve ter uma base científica sólida.
2. Deve existir uma preparação funcional entre a avaliação dos riscos a gestão dos riscos.
3. A avaliação dos riscos microbiológicos deverá ser levada a cabo de acordo com uma abordagem estruturada que inclua a identificação dos perigos, a avaliação da exposição e caracterização dos riscos.
4. Uma avaliação dos riscos microbiológicos deverá expor claramente o seu objetivo, assim como a forma de estimativa dos riscos que irá constituir o seu resultado.
5. Uma avaliação de riscos microbiológicos deverá ser transparente.
6. Deverá ser identificada toda alimentação, por exemplo em termos de custos, recursos ou tempo, que possa ter repercussões na avaliação dos riscos; ter-se-ão também que descrever as suas possíveis consequências.

7. A estimativa dos riscos deverá ter uma descrição detalhada da incerteza e indicar em que parte da avaliação dos riscos surgiu essa incerteza.

8. Os dados deverão ser tais que permitam determinar a incerteza da estimativa dos perigos; na medida do possível os dados e os sistemas adoptados para a sua recolha deverão ser de qualidade e precisão suficientes para reduzir ao mínimo a incerteza da estimação de riscos.

9. Sempre que possível as estimativas de risco deverão voltara a ser avaliadas ao longo do tempo com dados independente sobre doenças humanas.

10. Uma avaliação de risco microbiológico pode necessitar de ser revista à medida que nova informação fique disponível.

DOCUMENTO: STAKEHOLDER ANNOUNCEMENT – USDA PROPOSES ADJUSTMENTS TO AGRICULTURAL QUARANTINE INSPECTION (AQI) PROGRAMA USER FEE

ANÚNCIO ÀS PARTES INTERESSADAS (*stakeholders*) - USDA PROPÕE AJUSTES NA TAXA DO PROGRAMA DE INSPEÇÃO DE QUARENTA DA AGRÍCOLA (AQI)

SÍNTESE OU EMENTA: O Serviço de Inspeção Sanitária Animal e Vegetal (APSYS) do Departamento de Agricultura dos Estados Unidos (USDA) anuncia alterações propostas às taxas (PP) cobradas para recuperar os custos de realização de inspeções (PP) de quarentena agrícola (AQI) nos portos de entrada dos EUA.

- o artigo destaque que os referidos ajustes que a APHIS propõe, as primeiras mudanças nas taxas (PP) de usuários da AQI em quase uma década, assegurarão que o programa AQI tenha a estabilidade financeira necessária para continuar o trabalho crítico de manter a agricultura dos EUA segura e produtiva.

- a agricultura, a maior indústria e empregadora dos Estados Unidos, conta com mais de US \$ 1 trilhão em atividade econômica anual. À medida que os volumes do comércio internacional e as viagens aumentam, os riscos que as pragas e as doenças dos animais e das plantas estrangeiras podem entrar e se estabelecer na América.

- as atividades da AQI incluem inspeções (PP) realizadas pelo Departamento de Segurança Interna (DHS) da Alfândega e Proteção de Fronteiras dos EUA (CBP) de transporte, carga e bagagem de passageiros que entram no país, bem como o trabalho analítico e científico da APHIS para rastrear pragas no exterior, inspeções (PP) de foco em portos de entrada, e desenvolver os regulamentos de importação que protegem a saúde animal e vegetal dos EUA contra pragas estrangeiras.

- as taxas (PP) devem financiar totalmente os custos reais de execução do programa AQI e são suportados por aqueles que utilizam os serviços. No

entanto, a receita de taxas (PP) cobradas foi insuficiente para cobrir todos os custos e obrigou o DHS a usar fundos apropriados que deveriam estar disponíveis para outras importantes funções e iniciativas de segurança nacional.

- a APHIS propõe simultaneamente ajustar as taxas (PP) horárias cobradas quando os funcionários da APHIS realizam trabalhos associados às atividades da AQI aos domingos, feriados ou outros períodos pós-horas, pelo que o APHIS pode recuperar o custo real de fornecer os serviços. As taxas (PP) de horas extras seriam aumentadas de acordo com o custo antecipado de fornecer serviços de AQI até 2018. Esta regra proposta inclui regulamentação de esclarecimento para que as inspeções (PP) da AQI realizadas pelo DHS possam ser cobradas de acordo com os regulamentos de DHS para horas extras. Esta regra proposta também estará disponível para um período de comentários de 60 dias. Esta é a primeira mudança proposta nas taxas (PP) de horas extras desde 2002.

- a estrutura de tarifas da AQI proposta garante que nenhuma pessoa paga mais do que os custos dos serviços que eles incorrem. Como a proposta alinha as taxas (PP) com os custos reais do programa, algumas taxas (PP) serão reduzidas na estrutura proposta. A APHIS propõe que os passageiros internacionais passem de US \$ 5 para US \$ 4 por passageiro e tarifas de vagões de ferro de US \$ 7,75 a US \$ 2 por vagão ferroviário. As taxas (PP) atuais para esses serviços geram mais receita do que o necessário para cobrir seus custos.

- a APHIS também propõe aumentar as taxas (PP) de usuários para inspeções (PP) de aeronaves comerciais de US \$ 70.75 a US \$ 225, embarcações comerciais de carga marítima de US \$ 496 a US \$ 825, caminhões comerciais com um transponder (um adesivo que contém um chip eletrônico que transmite informações sobre o status de pagamento da taxa de usuário do veículo) De US \$ 105 a US \$ 320 por ano, e caminhões comerciais sem um *Transponder* de US \$ 5,25 para US \$ 8 por passagem. Em cada um desses casos, as taxas (PP) atuais não geram receita suficiente para cobrir os custos dos serviços. O APHIS também propõe adicionar uma taxa de US \$ 2 por passageiro marítimo para recuperar os custos associados à inspeção de navios

de cruzeiro e bagagem de passageiros e adicionar uma taxa de US \$ 375 para recuperar os custos dos serviços APHIS para monitorar a aplicação ou fornecimento de tratamentos para carga importada para minimizar riscos de pragas.

- a APHIS trabalhou com uma empresa de contabilidade independente para revisar a estrutura de tarifas da AQI e considerou cuidadosamente uma série de alternativas para revisar as taxas (PP) de usuários. Grande parte da receita adicional de taxas (PP) cobrirá os custos das atividades de inspeção em curso do CBP que agora são suportadas através de fundos de contribuintes. Esta atualização da taxa de taxa de usuário nos permitirá recuperar os custos daqueles que se beneficiam dos serviços associados à importação de mercadorias para o país, minimizando os impactos para o emprego nos EUA e a economia.

- este é o primeiro grande ajuste às taxas (PP) da AQI em quase 10 anos. Com exceção de ajustes menores para a inflação de FY 2000-FY 2010, as taxas (PP) de tarifas não mudaram, mesmo que o programa tenha contratado várias centenas de inspetores adicionais e tenha incorrido em outros custos para atender às necessidades crescentes causadas por um grande aumento no tráfego internacional de passageiros e de carga.

- a obtenção de receitas adequadas significa que o programa AQI terá a estabilidade financeira necessária para continuar o trabalho crítico de manter a agricultura dos EUA segura e produtiva. A proposta estará disponível para um período de comentários de 60 dias e o APHIS considerará todos os comentários enquanto ele funciona para finalizar as mudanças nas taxas (PP).

## 5.4 CONTEXTO DA GESTÃO

Esta subseção é uma síntese analítica de documentos que versão, *lato sensu*, sobre a gestão do MAPA. Buscou-se analisar os textos que tratam dos pilares de governança, enfatizando aquilo que respeita à defesa agropecuária

Foram analisados 11 documentos, conforme lista a seguir:

1. REGIMENTO INTERNO SDA, MAIO/2017
2. CADEIA DE VALOR SDA/MAPA
3. DECRETO 8.852, DE 20 DE SETEMBRO DE 2016.
4. DOCUMENTO “DIAGRAMA COMPLETO DE CONTEXTO DOS MACROPROCESSOS E PROCESSOS DE SERVIÇO DO DEPARTAMENTO DE SAUDE ANIMAL
5. PLANILHA DE EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA 2016
6. PLANILHA DE FORÇA DE TRABALHO SDA
7. PLANILHA DE FORÇA DE TRABALHO SFA
8. LEI 12.775, DE 28 DE DEZEMBRO DE 2012.
9. RELATÓRIO DE GESTÃO EXERCÍCIO 2015 – MAPA
10. DOCUMENTO “CADEIA DE VALOR DO MACROPROCESSO DEFESA AGROPECUÁRIA”
11. REGIMENTO INTERNO DA SDA/MAPA, PORTARIA 99, DE 12 DE MAIO DE 2016.

## I – ASPECTOS GERAIS DE GESTÃO DO MAPA

O planejamento estratégico do MAPA 2016-2019, segundo dados dos órgãos de controle interno e externo, está evoluindo a contento. Vale destacar, antes de qualquer avaliação, que o primeiro ciclo de Planejamento Estratégico (PE) do Mapa se iniciou em 2006 e foi concluído em dezembro de 2015. Já o ciclo do Planejamento Estratégico/MAPA que compreende o período 2016 – 2019 é resultado do trabalho de revisão do ciclo anterior, construído com base na metodologia *Balanced Scorecard* (BSC)

A missão do MAPA é a de “promover o desenvolvimento sustentável da agropecuária e a segurança e competitividade de seus produtos”. A visão do ministério é a de “ser uma instituição moderna e ágil, que promova o fortalecimento dos produtores rurais e a qualidade dos produtos agropecuários até 2019” e os principais valores são os seguintes: “comprometimento, eficiência, eficácia, estratégia, foco no cliente, inovação, liderança, organização, respeito, trabalho em equipe e transparência.

Como resultado da análise da situação em que se encontra a implementação do Planejamento Estratégico 2016-2019, evidenciou-se que foram geradas as seguintes peças técnicas no segundo ciclo da gestão da estratégia de atuação do MAPA:

- Cadeia de Valor: representação gráfica de como um órgão se organiza, a partir de seu conjunto de processos, para gerar valor. No Mapa, esse valor público está relacionado ao impacto social, econômico e político das ações, serviços e produtos desenvolvidos pelo Ministério.

- Mapa Estratégico: Representação visual da estratégia, como os objetivos se integram e combinam para descrever a estratégia. Cada organização adapta o seu mapa estratégico ao seu conjunto específico de objetivos estratégicos. Objetivo Estratégico é o resultado que deve ser alcançado pela organização no horizonte de planejamento.

- Indicadores e Metas: Os Indicadores estratégicos fazem parte do escopo do Planejamento definido para um determinado período e estão associados diretamente a um ou mais Objetivos do Mapa Estratégico. Os

Indicadores devem demonstrar em que medida os Objetivos Estratégicos estão sendo alcançados no MAPA.

- Projetos Estratégicos: são 12 projetos selecionados pela alta direção e alinhados à missão e visão do MAPA, que contribuem diretamente para o alcance dos objetivos estratégicos e concretização de suas metas. Projetos são empreendimentos únicos, inovadores, conduzidos por pessoas, com início e fim claramente definidos, que visam atingir objetivos, respeitando os parâmetros de prazo, custo e qualidade.

- Painéis de Contribuição: são 7 painéis que servem como ferramenta de gestão composta de objetivos, indicadores, metas e iniciativas, que as unidades precisam desenvolver para o alcance dos objetivos estratégicos. É a forma de se visualizar como cada unidade contribui para o alcance da estratégia, em níveis tático e operacional.

Considerando as etapas e produtos previstos no processo de “Revisão de Planejamento Estratégico do Mapa”, todas as peças já foram produzidas como resultado da gestão da estratégia corporativa. Cumpre registrar que essas peças técnicas estão divulgadas no endereço eletrônico do Ministério no seguinte caminho: <http://www.agricultura.gov.br/aceso-a-ainformacao/institucional/planejamento-estrategico/apresentacao>.

No que se refere aos indicadores instituídos e a eventuais medidas adotadas em função da avaliação dos resultados iniciais esperados para Plano Estratégico 2016-2019, identifica-se no sítio eletrônico do Ministério (acima mencionado) que entre os meses de dezembro de 2016 e fevereiro de 2017, foi realizada a etapa inicial do primeiro Ciclo de Monitoramento da Estratégia do Ministério, consistindo-se no monitoramento dos indicadores estratégicos, cujos resultados foram captados relativamente ao período janeiro a dezembro de 2016 e incluídos no Relatório de Gestão 2016.

Quanto ao alinhamento do PE ao Plano Plurianual e à Lei Orçamentária Anual, consta do Relatório de Gestão que a CGPLAN/DA/SE/MAPA propôs à avaliação das Secretarias do Mapa o primeiro alinhamento de tais peças. A gestão dos Planos Operativos Anuais é de competência das Unidades

31 3378 1399  
contato@neopublica.com.br  
www.neopublica.com.br



Administrativas, responsáveis pelos Planos Orçamentários que compõem o orçamento do Ministério.

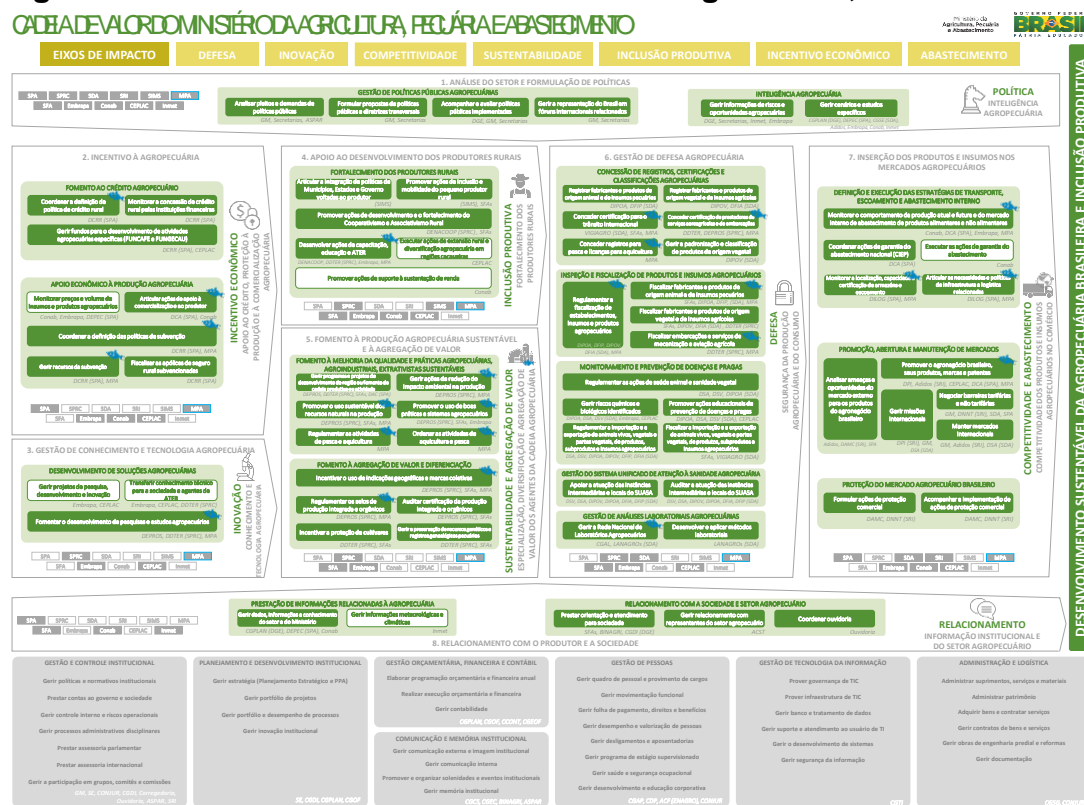
Cadeia de Valor do MAPA.

É possível entender os macroprocessos do MAPA e o modo como eles interagem a partir da Figura a seguir:

31 3378 1399  
 contato@neopublica.com.br  
 www.neopublica.com.br



Figura 28 - Cadeia de Valor do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento



VERSÃO 2.2 - 11 DE NOVEMBRO DE 2015

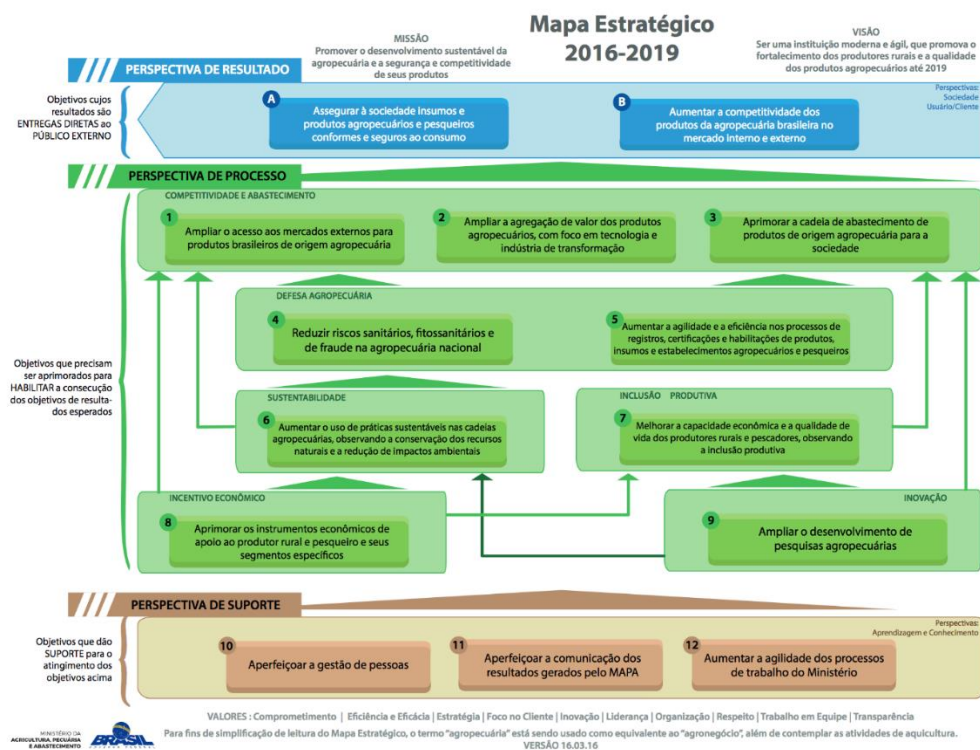
Fonte: Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento<sup>78</sup>

<sup>78</sup> Disponível em: <http://www.agricultura.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/planejamento-estrategico/arquivos/MAPACadeiaValor.pdf>. Acesso em: 24 de agosto de 2017.

31 3378 1399  
 contato@neopublica.com.br  
 www.neopublica.com.br



Figura 29 - Mapa Estratégico do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento



Fonte: Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento<sup>79</sup>

<sup>79</sup> Disponível em: <http://www.agricultura.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/planejamento-estrategico/arquivos/mapa.pdf>. Acesso em: 24 de agosto de 2017.

**Figura 30 - Matriz SWOT do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento**

SWOT

INTERNO	<b>FORÇAS</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Qualificação e comprometimento do corpo técnico</li> <li>• Representatividade do Ministério nos Estados por meio das SFAs (capilaridade)</li> <li>• Bom ambiente de trabalho</li> <li>• Boa estrutura física</li> <li>• Trabalho relevante com a cadeia produtiva por meio das Câmaras Setoriais e Temáticas</li> <li>• Relevância dos temas de competência do Ministério</li> <li>• Impacto das Políticas Públicas destinadas ao meio rural</li> <li>• Capacidade de desenvolvimento de pesquisas agropecuárias</li> <li>• Bom atendimento ao público</li> <li>• Tradição e experiência histórica do MAPA</li> <li>• Credibilidade das políticas e serviços de fiscalização, abastecimento e crédito</li> <li>• Programas voltados à sustentabilidade</li> </ul>	<b>FRAQUEZAS</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Interferência política sobre as ações técnicas</li> <li>• Insuficiência e alocação inadequada de pessoal</li> <li>• Desmotivação dos servidores</li> <li>• Alta rotatividade dos dirigentes, com descontinuidade de gestão e ações</li> <li>• Falta de planejamento e de visão estratégica</li> <li>• Ausência de capacitação adequada, sobretudo dos gestores</li> <li>• Excessiva burocracia</li> <li>• Falta de valorização profissional</li> <li>• Envelhecimento da força de trabalho</li> <li>• Falta de comunicação interna e com a sociedade</li> <li>• Limitada capacidade de gestão dos processos</li> <li>• Falta de integração entre as áreas</li> <li>• Falta de gestão do conhecimento</li> <li>• Insuficiente estruturação de carreiras e remuneração</li> <li>• Falta de integração das políticas</li> </ul>
	<b>OPORTUNIDADES</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Grande relevância econômica do setor agropecuário</li> <li>• Possibilidade de realização de novas parcerias</li> <li>• Intercâmbio de sistemas de informática com outros órgãos públicos e privados</li> <li>• Abertura de novos mercados para o aumento das exportações</li> <li>• Elevação do dólar e o impacto nas exportações</li> <li>• Desenvolvimento e incorporação das inovações científicas e tecnológicas ao agronegócio (ex: biotecnologia, nanotecnologia)</li> <li>• Aumento da demanda por alimentos, fruto do crescimento da população mundial</li> <li>• Aumento da demanda de produtos agropecuários sustentáveis</li> </ul>	<b>AMEAÇAS</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Instabilidade política do Governo brasileiro</li> <li>• Restrições orçamentárias, alta nas taxas de juros dos financiamentos e demais consequências da conjuntura econômica do Brasil</li> <li>• Elevação dos preços de produtos e insumos importados devido a desvalorização do real</li> <li>• Dificuldade dos produtores em acessar o crédito rural</li> <li>• Desaceleração da economia chinesa e baixo crescimento econômico de países como a Índia</li> <li>• Protecionismo dos países desenvolvidos</li> <li>• Imagem negativa do serviço público do Brasil</li> <li>• Infraestrutura e logística precárias no Brasil</li> <li>• Ocorrência de doenças e pragas</li> <li>• Tendências demográficas de envelhecimento da população e migração das áreas rurais para as cidades</li> </ul>

Fonte: Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento<sup>80</sup>

<sup>80</sup> Disponível em: <http://www.agricultura.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/planejamento-estrategico/arquivos/mapa.pdf> . Acesso em: 24 de agosto de 2017.

## Figura 31 – Análise PEST do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento



Fonte: Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento<sup>81</sup>

As atividades finalísticas do Mapa são traduzidas na parte superior da figura, que representam as atividades delimitadas pelo Ministério com vistas ao Desenvolvimento Sustentável do País por meio do Agronegócio, dentro da perspectiva da sociedade em relação ao Órgão.

Na parte inferior da figura são relacionadas as atividades de apoio que culminarão na consecução do objetivo principal da Entidade conforme seu plano estratégico para 2015, cujos principais riscos e possíveis ações de Controle Externo, com base nos levantamentos constantes do Relatório Analítico, são dispostos a seguir.

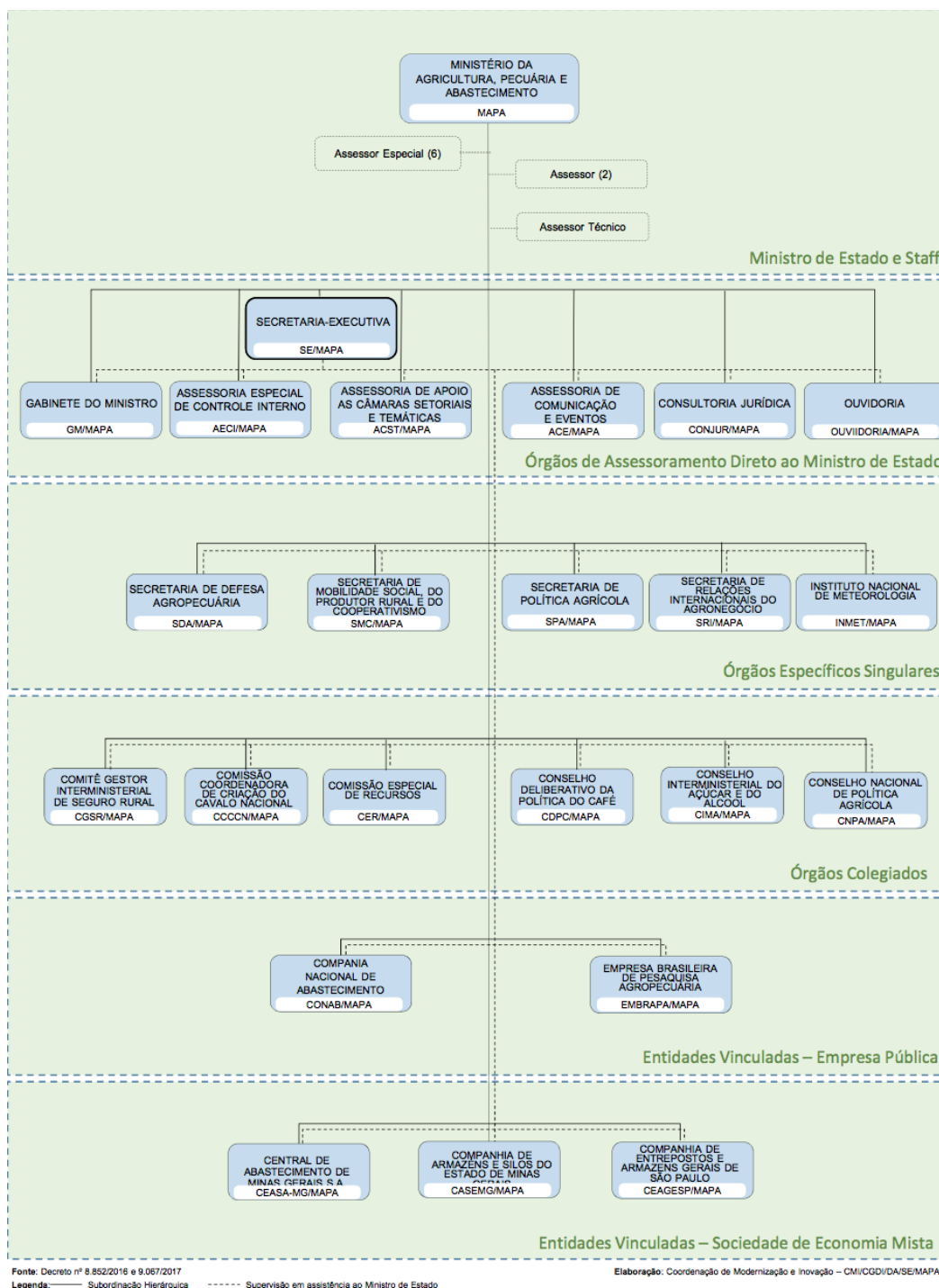
<sup>81</sup> Disponível em: <http://www.agricultura.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/planejamento-estrategico/arquivos/mapa.pdf>. Acesso em: 24 de agosto de 2017.

## II - A ESTRUTURA DO MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO

Para cumprir sua missão o Mapa tem estruturas ligadas ao Ministro de Estado, Secretarias Específicas, as unidades descentralizadas, duas empresas públicas e três sociedades de economia mista.

O organograma, a seguir, busca ilustrar essa perspectiva.

**Figura 32 – Organograma do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento**



Fonte: Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento

A seguir dispomos as principais funções institucionais, sinteticamente:

- Gabinete do Ministro: Órgão de assistência direta e imediata, encarregado de assistir ao Ministro em representação política e social, relações públicas, publicações do ministério, agenda institucional, relações com o Poder Legislativo, comunicação de governo e outras atribuições a ele cometidas pelo Ministro de Estado.
- Secretaria Executiva (SE): Órgão de assistência direta e imediata ao Ministro encarregado da supervisão e coordenação das demais Secretarias e entidades vinculadas do Ministério, bem como da administração em geral do Ministério (orçamento, finanças, contabilidade, serviços gerais, Rh, entre outros).
- Consultoria Jurídica: Órgão setorial da Advocacia-Geral da União encarregado de assessorar o Ministro em assuntos de natureza jurídica, exame prévio de documentação relativa a convênios e editais de licitação, entre outros.
- Ouvidoria: Órgão de assistência direta e imediata ao Ministro encarregado de receber e encaminhar reclamações, denúncias, representações e sugestões no âmbito do Ministério, organizar e interpretar as manifestações recebidas e recomendar melhorias ao Ministro. Serve como canal de comunicação entre o servidor e o Ministro de Estado.
- Secretaria de Defesa Agropecuária (SDA): Órgão Específico Singular encarregado de planejar, normatizar, coordenar e supervisionar as atividades de defesa agropecuária.
- Secretaria de Mobilidade Social, do Produtor Rural e do Cooperativismo: Órgão Específico Singular encarregado de planejar, fomentar, coordenar, supervisionar e avaliar as atividades, programas e ações de cooperativismo e associativismo rural; pesquisa tecnológica, assistência técnica e extensão rural, bem como a infraestrutura rural e logística de produção.

- Secretaria de Política Agrícola (SPA): Órgão Específico Singular encarregado de formular as diretrizes de ação governamental para a política agrícola e segurança alimentar. Analisa, formula, supervisiona e promove estudos envolvendo a atuação governamental para o setor agropecuário, dentre outras atribuições.

- Secretaria de Relações Internacionais do Agronegócio (SRI): Órgão Específico Singular encarregado de formular, analisar, acompanhar, coordenar e promover negociações de atos, tratados, acordos e convênios concernentes aos temas do agronegócio.

- Laboratórios Nacionais Agropecuários (LANAGRO): Unidade Descentralizada encarregada de promover o suporte laboratorial aos programas e ações de competência da Secretaria de Defesa Agropecuária.

- Superintendências Federais de Agricultura, Pecuária e Abastecimento (SFA): Unidades Descentralizadas com jurisdição no âmbito de cada Estado da Federação e do Distrito Federal encarregadas, consoante orientações técnicas dos órgãos específicos singulares e setoriais do Ministério, de: defesa sanitária, inspeção, classificação e fiscalização agropecuárias; fomento e desenvolvimento agropecuários e da heveicultura; assistência técnica e extensão rural; infraestrutura rural, cooperativismo e associativismo rural; produção e comercialização de produtos agropecuários, inclusive do café, cana-de-açúcar, açúcar e álcool; administração e desenvolvimento de pessoas, bem assim de serviços gerais; planejamento estratégico e planejamento operacional; programação, acompanhamento e execução orçamentária e financeira dos recursos alocados; qualidade e produtividade dos serviços prestados aos seus usuários; e aperfeiçoamento da gestão da Superintendência.

- Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa): Braço tecnológico do Ministério, conta com vários centros de pesquisa e tem atuação no País e no Exterior. Sua missão é viabilizar soluções de

pesquisa, desenvolvimento e inovação para a sustentabilidade da agricultura, em benefício da sociedade brasileira.

- Companhia Nacional de Abastecimento (Conab): Tem como missão contribuir para a regularidade do abastecimento e garantia de renda ao produtor rural, participando da formulação e execução das políticas agrícola e de abastecimento.
- Companhia de Entrepostos e Armazéns Gerais de São Paulo (CEAGESP): mantém a uma rede pública de armazéns em São Paulo e um complexo de 13 centrais atacadistas, atuando também no comércio varejista de hortifrutigranjeiros, carnes, aves, flores e outros produtos, através de serviços conhecidos como Varejões e Feiras de Flores.
- Companhia de Armazéns e Silos do Estado de Minas Gerais (CASEMG): Tem como Missão viabilizar soluções de armazenagem e transbordo, agregando valor sustentável ao agronegócio no Estado de Minas Gerais. Foi federalizada em setembro de 2000.
- Centrais de Abastecimento de Minas Gerais S/A (CEASA/MG): Tem a Missão de Promover soluções de abastecimento para o desenvolvimento equilibrado do sistema agroalimentar em Minas Gerais.

### III - PRINCIPAIS SERVIÇOS OFERECIDOS REGIONALMENTE

O Mapa oferece diversos serviços à sociedade por intermédio de suas Superintendências Federais de Agricultura, presentes em todos os Estados da Federação e no Distrito Federal, os quais são elencados a seguir, sinteticamente:

- Serviço de Gestão da Vigilância Agropecuária Internacional (VIGIAGRO): tem como principal função programar, promover e controlar a execução das atividades de vigilância agropecuária, em portos, aeroportos, postos de fronteiras e aduanas especiais;
- Serviço de Sanidade Agropecuária (SEDESA): tem como objetivo principal as ações de defesa sanitária animal e vegetal,

trabalhando em conjunto com as entidades estaduais de defesa agropecuária.

- Serviço de Fiscalização Agropecuária (SEFAG): tem como objetivo a fiscalização de insumos quanto a sua produção, manipulação, exportação, importação e por vezes comércio. Contemplam: fertilizantes, corretivos, inoculantes, agrotóxicos, sementes e mudas, produtos destinados à alimentação animal (rações, suplementos, concentrados, matérias primas e aditivos), medicamentos de uso veterinário e afins (produtos farmacêuticos, vacinas e antígenos) e material genético animal (reprodutores, matrizes, ovos férteis, sêmen e embriões). Englobam ainda aviação agrícola, tratamentos fitossanitários, pesquisa com OGMs e agrotóxicos e atividades turfísticas.

- Serviço de Inspeção de Produtos Agropecuários (SIPAG): tem como objetivo realizar atividades que englobam todo o processo produtivo agropecuário e agroindustrial, incluindo as condições em que os animais e vegetais foram produzidos, bem como insumos, produtos e as mercadorias, a multiplicação, a forma e o estágio de sanidade e maturação em que foram colhidas, tratadas, manejados, processados, beneficiados, industrializados, embalados e comercializados, e ao estado em que se encontram no momento do embarque, para que possam ser certificadas como adequadas para o trânsito interestadual e internacional; assegurando sua plena condição sanitária à ingestão humana e animal.

- Serviço de Política e Desenvolvimento Agropecuário (SEPDAG): tem com objetivo promover, orientar e acompanhar a execução de atividades relativas ao desenvolvimento rural e às políticas de crédito e investimentos públicos, em especial no que se refere a: crédito rural; cooperativismo e associativismo rural; pesquisa tecnológica, difusão de informações e transferência de tecnologias agropecuárias; assistência técnica e extensão rural; infraestrutura rural e logística da produção e comercialização agropecuária; indicação geográfica e produtos de origem; zoneamento agropecuário e seguro rural; estoques

públicos; armazenagem e estocagem de produtos agropecuários e insumos; agroenergia; gestão dos armazéns e estoques de café; fomento da produção integrada, agroecológica, orgânica, agroindustrial, agroflorestal e extrativista; novos produtos e estímulo aos processos de agregação de valor e de agroindustrialização; proteção, manejo e conservação de solo e água; recuperação de áreas agricultáveis, pastagens e agroflorestais degradadas; agricultura de precisão; preservação, conservação e proteção do patrimônio genético e melhoramento das espécies vegetais e animais; e promover, orientar, estimular, controlar e fiscalizar a execução de convênios, ajustes, acordos e contratos voltados ao fomento, investimentos, desenvolvimento e educação rurais; promover as atividades relacionadas com o registro genealógico, as competições turfísticas e hípcas e apoiar a realização de exposições, leilões, feiras agropecuárias e outras aglomerações; e, estimular a organização do setor agropecuário.

#### IV – OS MACROPROCESSOS (E/OU OBJETIVO ESTRATÉGICO) DO MAPA

##### **AMPLIAR O ACESSO AOS MERCADOS**

- tem como meta aumentar a produção de matérias-primas e produtos agropecuários não alimentares e não energéticos, tais como: borracha, madeira, fumo, couro algodão, flores, fibras, celulose, visando ampliar o abastecimento, de forma a disponibilizar no mercado quantidades dessas matérias-primas a preços adequados, tanto para consumo in natura quanto para a produção de bens processados.
- Como estratégia de atuação para a consecução deste objetivo o Ministério procura:
  - Gerar subsídios para a criação de diagnóstico sobre os gargalos de infraestrutura e modelos de solução dos problemas

de armazenagem, transporte, agroindustrialização e promoção social;

- Amparar produtos agropecuários não alimentares e não energéticos com a Política de Garantia de Preços Mínimos – PGPM;

- Amparar produtos agropecuários com o Programa de Modernização da Agricultura e Conservação dos Recursos Naturais – Moderagro (Linha de Crédito), com recursos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, como a floricultura, sericicultura e chinchilicultura;

- Amparar produtos florestais com o Programa de Plantio Comercial e Recuperação de Florestas – Propflora (Linha de Crédito);

- Desenvolver diversas linhas de pesquisa agropecuária em produtos não energéticos e não alimentares.

- Atividades como a garantia de preços mínimos, linhas de crédito agrícola, pesquisa, convênios e atividades de fomento destinadas ao aumento na produção desses produtos devem estar conectadas e em sintonia para que as ações sejam efetivas, o que, conforme relatado por alguns servidores e gerentes nas entrevistas nas diversas unidades do Mapa, não acontece no nível requerido.

### **AUMENTAR O USO DE PRÁTICAS SUSTENTÁVEIS**

- tem como meta garantir o fornecimento regular de matérias-primas para a produção de biocombustíveis e assegurar que os níveis de processamento sejam adequados ao incremento de sua participação na composição da matriz energética, aumentando assim a participação da agroenergia na matriz energética nacional, de forma sustentável e competitiva.

- Como estratégia de atuação para a consecução deste objetivo setorial o Ministério procura:

- Articulação do setor privado e do setor público;
- Levantamentos de safra da cana-de-açúcar;
- Zoneamento Agroecológico da cana-de-açúcar;
- Financiamentos para estocagem de álcool combustível;
- Financiamentos de custeio e investimento para cana-de-açúcar e matérias primas para biodiesel, entre outros.

### **COMPETITIVIDADE E ABASTECIMENTO**

- tem como meta garantir a produção de alimentos com qualidade e inocuidade e em quantidade suficiente para gerar preços competitivos, possibilitando o acesso da população. Também tem como meta contribuir para a saúde do povo, trazendo melhoria na qualidade de vida.
- Como estratégia de atuação para a consecução desse objetivo setorial o Ministério procura:
  - Minimizar riscos de introdução e disseminação de pragas e doenças que afetam a produção agropecuária;
  - Atender as exigências fitozoossanitárias dos mercados internos e externos;
  - Fiscalizar e analisar os produtos de origem animal e vegetal, tais como; alimentos, bebidas e correlatos;
  - Garantir a segurança alimentar da população brasileira.
- Negociações Internacionais na área de Sanidade Agropecuária
  - Negociações internacionais na área de sanidade agropecuária são atividades extremamente importantes no Mapa, uma vez que barreiras sanitárias aos produtos agropecuários brasileiros no exterior têm sido um dos principais entraves à

competitividade do produto brasileiro de exportação nos últimos anos.

- Segundo estabelece o Regimento Interno do Ministério da Agricultura, a Secretaria de Relações Internacionais (SRI) tem a incumbência de formular propostas e coordenar a participação do Ministério em negociações de atos, tratados e convênios internacionais concernentes aos temas de interesse do agronegócio.

- Regulamentação para Defesa Agropecuária

- Reclamação recorrente na SDA e nas SFAs e também nas unidades do Vigiagro refere-se à legislação que rege a fiscalização do Mapa, seja pela desatualização, seja pela quantidade de normas, seja pela falta de integração.

- Suporte Laboratorial

- A falta de suporte laboratorial adequado, historicamente, tem sido um dos fatores limitantes ao aumento da fiscalização. Esse ponto é crucial para o MAPA. Trata-se de um fator limitante ao aumento da produtividade dos laboratórios, a dificuldade de realização de procedimentos licitatórios para compra de suprimentos, já que muitas vezes há apenas um fabricante que fornece certos materiais com determinada qualidade, recomendada pela técnica, e a Lei de Licitações restringe a escolha ao menor preço e muitos casos, o material não tem a qualidade necessária para realização de determinados procedimentos laboratoriais, já que, ainda segundo os gerentes, mesmo com especificação similar, a marca influencia na qualidade dos insumos.

## **AMPLIAR A AGREGAÇÃO DE VALOR DOS PRODUTOS**

- é o mais abrangente e complexo definido pelo Ministério e tem como metas fomentar a produção agropecuária, gerar emprego e aumento da renda, principalmente no meio rural, trazendo estabilidade aos agentes do agronegócio. Visa, também, contribuir para a interiorização do desenvolvimento, o incremento na arrecadação de impostos e a geração de excedentes exportáveis com impactos positivos na balança comercial.
- Como estratégia de atuação para a consecução desse objetivo setorial o Ministério procura:
  - Implementar e executar políticas agrícolas e de abastecimento, utilizando-se, principalmente, de financiamentos, crédito rural, garantia de produção e fortalecimento do cooperativismo;
  - Gerar renda e desenvolvimento na cadeia agroindustrial do café;
  - Assegurar a inserção e o desenvolvimento do agronegócio brasileiro no comércio internacional de produtos agropecuários;
  - Promover o aumento da geração de emprego e renda nas regiões produtoras de cacau;
  - Minimizar os riscos da atividade agrícola decorrentes da ação de agentes biológicos e climáticos;
  - Construir base e conhecimentos científicos e tecnológicos em atividades agropecuárias;
  - Salvar a produção e a produtividade agropecuária pela garantia de níveis adequados de conformidade e qualidade de insumos.

## **APERFEIÇOAR A COMUNICAÇÃO DOS RESULTADOS GERADOS**

- O conjunto de objetivos é o de obter o reconhecimento do Ministério pelos parceiros dos Poderes Executivo e Legislativo, pela sociedade, pelas entidades internacionais e pelo agronegócio brasileiro (...), como instituição de excelência no que se refere aos seus desafios estratégicos.
- A relação contendo os principais parceiros do Ministério poderá ser visualizada nos itens 7.1 a 7.8 do Relatório Analítico derivado do presente levantamento, que compõe as bases do TCU eletrônico (TC 025.221/2009-5).

## **AUMENTAR A AGILIDADE DOS PROCESSOS DE TRABALHO**

- O Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento, no que se refere à promoção da excelência administrativa, definiu três desafios estratégicos a seguir explicitados.
  - Fortalecer o Processo de Gestão Estratégica do MAPA, visando à garantia do alinhamento interno entre o Planejamento Estratégico e o Operacional e entre as áreas e unidades descentralizadas do Ministério.
  - Ter Eficiência e Transparência na Execução Orçamentária e Financeira, que consiste em articular a alocação e a disponibilização dos recursos e acompanhar sua aplicação, aumentando a transparência por meio do acesso às informações sobre a atuação do Ministério, oferecendo à Sociedade e ao agronegócio a oportunidade de fiscalizar a aplicação dos recursos.
  - Melhorar continuamente a Infraestrutura e os Processos de Trabalho, visando ao aperfeiçoamento da gestão operacional. Deseja-se melhorar processos finalísticos e de apoio, revisar normas para maior agilidade e qualidade dos serviços e produtos ofertados, além de dotar, manter e atualizar infraestrutura

necessária para a execução adequada das atividades desenvolvidas.

- Outra prioridade do Ministério é aliar esses desafios à correta utilização dos recursos públicos e bens da Organização e em prol de seus usuários, garantindo bom relacionamento com as Unidades de Controle Interno do Governo Federal e de Controle Externo.

### **APERFEIÇOAR A GESTÃO DE PESSOAS**

- O Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento instituiu cinco desafios estratégicos, em seu planejamento estratégico, sob a perspectiva de pessoas, aprendizado e conhecimento:

- Melhorar a Gestão da Informação e do Conhecimento. Consiste em ampliar e aperfeiçoar a geração e a troca de informações entre os diversos níveis organizacionais, por meio de instrumentos como comunidades virtuais, entre outros, visando à melhoria no atendimento de demandas internas e externas.

- Valorizar e Motivar as Pessoas e Fortalecer o Trabalho em Equipes Interdisciplinares, referente ao Ambiente de Trabalho. Consiste em melhorar o clima organizacional, por meio da valorização e da motivação do corpo funcional, estimulando a integração entre as diversas unidades organizacionais do Mapa, formando equipes multidisciplinares e interdepartamentais com o objetivo de atingir resultados mais efetivos.

- Desenvolver Cultura Orientada a Resultados. (...) [Visa] à mudança comportamental, por meio da motivação, do comprometimento e do engajamento necessários à consecução dos objetivos estratégicos do Mapa.

- Desenvolver Comunicação Interna Ágil e eficaz referente a ambiente de trabalho. Consiste em estruturar e ampliar

a comunicação interna, de forma distinta e compatível a cada público, para disseminação tempestiva de informações de qualidade, possibilitando criar sinergias entre as diversas áreas da instituição.

- Desenvolver e Reter Competências do Corpo Funcional referente a pessoas. Consiste em desenvolver continuamente competências, de forma a adequá-las, quantitativa e qualitativamente, às necessidades do Mapa, bem como estimular a retenção dos quadros qualificados.

## V - DEFESA ANIMAL E VEGETAL NA REGIÃO DE FRONTEIRA.

No Brasil, a defesa sanitária vegetal é regulada pelo Decreto nº 24.114, de 12 de abril de 1934, e a animal pelo Decreto nº 24.548, de 03 de Julho de 1934.

A Lei nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991, que dispõe sobre a política agrícola, reservou um capítulo para tratar do tema defesa agropecuária e foi regulamentada pelo Decreto nº 5.741, de 30 de março de 2006.

Referido decreto instituiu o Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária – SUASA, cujas atividades são executadas, de forma concorrente, em todo o território nacional, pelas Instâncias Central e Superior, Intermediárias e Locais, representadas, respectivamente, pelo Governo Federal, através do MAPA, que desempenha o papel de coordenador, e pelos órgãos estaduais e municipais.

As grandes atribuições do MAPA, no que se refere à defesa animal e vegetal, são as seguintes:

- a vigilância agropecuária de portos, aeroportos e postos de fronteira internacionais e aduanas especiais;
- a fixação de normas referentes a campanhas de controle e de erradicação de pragas dos vegetais e doenças dos animais;
- a aprovação dos métodos de diagnóstico e dos produtos de usos veterinário e agrônômico;
- a manutenção do sistema de informações epidemiológicas;
- a regulamentação, regularização, implantação, implementação, coordenação e avaliação das atividades referentes à educação sanitária em defesa agropecuária, nas três Instâncias do Sistema Unificado;
- a auditoria, a supervisão, a avaliação e a coordenação das ações desenvolvidas nas Instâncias intermediárias e locais;
- a representação do País nos fóruns internacionais que tratam de defesa agropecuária;

- a realização de estudos de epidemiologia e de apoio ao desenvolvimento do Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária;
- o aprimoramento do Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária;
- a cooperação técnica às outras instâncias do Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária;
- a manutenção das normas complementares de defesa agropecuária; e
- a execução e a operacionalização de atividades de certificação e vigilância agropecuária, em áreas de sua competência.

Para apoiar, subsidiariamente, as ações no campo da defesa agropecuária, o MAPA é autorizado a celebrar convênios com entes públicos.

Dessa forma, para se proteger contra o ingresso de animais, vegetais e seus produtos que possam atuar como vetores ou veículos de disseminações ou dispersões de determinadas pragas ou doenças, a fronteira brasileira é assistida por atividades de vigilância sanitária agropecuária, em trânsito internacional aduaneiro, nos pontos oficiais de ingresso e saída das mercadorias, veículos e pedestres, exercida pelo MAPA, por intermédio do Sistema de Vigilância Agropecuária Internacional – Vigiagro, e, nas vias alternativas de acesso ilegal conta com monitoramento efetuado por órgãos estaduais de defesa agropecuária em postos fixos e móveis, sustentados, em boa parte, por recursos federais repassados por intermédio de instrumentos de descentralização.

Para ilustrar a dimensão do esforço necessário à preservação sanitária nas regiões fronteiriças, ressalta-se que a extensão total das fronteiras do Brasil é de 16.885 km, assim distribuídos entre os países limítrofes e as unidades da federação, conforme dados obtidos junto às Primeira e Segunda Comissões Brasileiras Demarcadoras de Limites, da Coordenação-Geral das Comissões de Limites do Ministério das Relações Exteriores.

**Tabela 20 – Extensões das Fronteiras dos Estados Brasileiros com os Países Vizinhos**

EXTENSÕES DAS FRONTEIRAS DOS ESTADOS BRASILEIROS COM OS PAÍSES VIZINHOS		
PAÍS	EXTENSÃO	DISTRIBUIÇÃO DA FRONTEIRA NOS ESTADOS BRASILEIROS
<b>GUIANA FRANCESA</b>	730 KM	SITUADA TOTALMENTE NO ESTADO DO AMAPÁ
<b>SURINAME</b>	593 KM	52 KM NO AMAPÁ E 541 KM NO PARÁ
<b>GUIANA</b>	1.606 KM	642 KM NO PARÁ E 964 EM RORAIMA
<b>VENEZUELA</b>	2.199 KM	1.314 KM EM RORAIMA E 885 KM NO AMAZONAS
<b>COLÔMBIA</b>	1.644 KM	SITUADA TOTALMENTE NO ESTADO DO AMAZONAS
<b>PERU</b>	2.995 KM	1.430 KM NO AMAZONAS E 1.565 KM NO ACRE
<b>BOLÍVIA</b>	3.126 KM	666 KM NO ACRE, 1.457 KM EM RONDÔNIA, 902 KM NO MATO GROSSO E 398 NO MATO GROSSO DO SUL
<b>PARAGUAI</b>	1.366 KM	1.180 KM NO MATO GROSSO DO SUL E 186 KM NO PARANÁ
<b>ARGENTINA</b>	1.261 KM	296 KM NO PARANÁ, 250 KM EM SANTA CATARINA E 715 KM NO RIO GRANDE DO SUL
<b>URUGUAI</b>	1.068 KM	SITUADA TOTALMENTE NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL.
<b>TOTAL</b>	16.885 KM	

Fonte: Ministério das Relações Exteriores

Pela importância da agropecuária na economia nacional, ações de fiscalização sanitária na fronteira devem ser contínuas, tanto para garantir a sanidade dos produtos de origem animal e vegetal, quanto para manter o crescimento do agronegócio nacional e evitar qualquer espécie de embargo de países importadores.

31 3378 1399  
 contato@neopublica.com.br  
 www.neopublica.com.br



Figura 33 – Painel de Contribuição da SDA

PAINEL DE CONTRIBUIÇÃO  
 SDA SECRETARIA DE DEFESA AGROPECUÁRIA

OBJETIVO ESTRATÉGICO	OBJETIVO DE CONTRIBUIÇÃO	INDICADOR DE CONTRIBUIÇÃO	FÓRMULA	ÍNDICE DE REFERÊN	METAS PARA 2019	MINUTAS DE INICIATIVAS
4. Reduzir riscos sanitários, zoonos, fraudes e agropecuária nacional +5. Aumentar a eficiência de processos de registros, certificações e habilitações de produtos, insumos e estabelecimentos agropecuários e pesqueiros	Modernização e Desburocratização	Taxa de execução de iniciativas de Desburocratização	$\frac{\text{Soma de percentual de execuções de iniciativas previstas no período}}{\text{Número de iniciativas previstas no período}} \times 100\%$	0,00%	91,42%	1.1. Criar e implantar instrumentos de gestão focada em resultados 1.2. Promover ajustes institucionais e implementar novas unidades organizacionais 1.3. Implantar e aperfeiçoar a Plataforma de Gestão Agropecuária 1.4. Implementar instrumentos específicos de
	Marco Regulatório	Taxa de execução de iniciativas de Marco Regulatório	$\frac{\text{Soma de percentual de execuções de iniciativas previstas no período}}{\text{Número de iniciativas previstas no período}} \times 100\%$	0,00%	80,00%	2.1. Estabelecer o Programa de Melhoria da Qualidade Regulatória da Secretaria de Defesa Agropecuária e PMQR 2.2. Reestruturar o arcabouço normativo da Defesa 3.1. Desenvolvimento de competências em Defesa Agropecuária 3.2. Inteligência em Defesa Agropecuária 3.3. Apoio à pesquisa e desenvolvimento em Defesa agropecuária 3.4. Criação e fortalecimento de entidades colaboradoras 3.5. Programa Internacional de Excelência em Defesa
	Conhecimento e Inteligência em Defesa Agropecuária	Taxa de execução de iniciativas de Inteligência em Defesa Agropecuária	$\frac{\text{Soma de percentual de execuções de iniciativas previstas no período}}{\text{Número de iniciativas previstas no período}} \times 100\%$	0,00%	72,85%	4.1. Programa Nacional de Controle e Erradicação de Moscas-das-Frutas 4.2. Programa de Vigilância em Defesa Agropecuária de Faixas de Fronteiras 4.3. Programa Nacional de Erradicação e Prevenção de Febre Afosa 5.1. Desenvolver instrumentos para estabilidade (sustentabilidade) institucional 5.2. Desenvolver mecanismos para aumentar a sustentabilidade financeira da Defesa Agropecuária
	Programas e Projetos Técnicos	Taxa de execução de iniciativas de Programas e Projetos Técnicos	$\frac{\text{Soma de percentual de execuções de iniciativas previstas no período}}{\text{Número de iniciativas previstas no período}} \times 100\%$	0,00%	46,66%	6.1. Modelar e automatizar o processo de Monitoramento e Avaliação de PDA 6.2. Avaliar qualitativamente os projetos Estratégicos de PDA
	Sustentabilidade	Taxa de execução de iniciativas de Sustentabilidade	$\frac{\text{Soma de percentual de execuções de iniciativas previstas no período}}{\text{Número de iniciativas previstas no período}} \times 100\%$	0,00%	73,33%	
	Monitoramento e Avaliação	Taxa de execução de iniciativas de Monitoramento e Avaliação	$\frac{\text{Soma de percentual de execuções de iniciativas previstas no período}}{\text{Número de iniciativas previstas no período}} \times 100\%$	0,00%	100,00%	

Iniciativas relacionadas a Defesa Informadas no PA da Pesca

- SAP Iniciativa 02 EU 03 Instituição de normas de controle de sanidade e rastreabilidade de quilo de pesca
- SAP Iniciativa 04 FC 03 Consolidação da Rede Nacional de Laboratórios do Ministério da Pesca e Aquicultura
- SAP Iniciativa 05 EY 03 Consolidação da Rede de Colaboração em Epidemiologia Veterinária do MAPA e Aquicultura
- SAP Iniciativa 06 EZ 03 Laboratório de análises de risco de importação de animais aquáticos e derivados
- SAP Iniciativa 05 FO 03 Formalização de parcerias com órgãos estaduais de defesa sanitária animal para monitoramento de sistemas de produção e controle de inóculo nacional de animais aquáticos
- SAP Iniciativa 05 F1 03 Monitoramento de resíduos contaminantes em curso de pesqueiros
- SAP Iniciativa 06 W2 03 Implantação de terminais pesqueiros para observação, refrigeração, armazenamento e transporte de pescado

SAP Meta 1Y W 03 Laborar 03 planos de contingência para boças de animais aquáticos  
 SAP Meta 1Y X 03 Reconhecer 05 áreas com condições sanitárias diferenciadas para boças de animais aquáticos

Fonte: Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento<sup>82</sup>

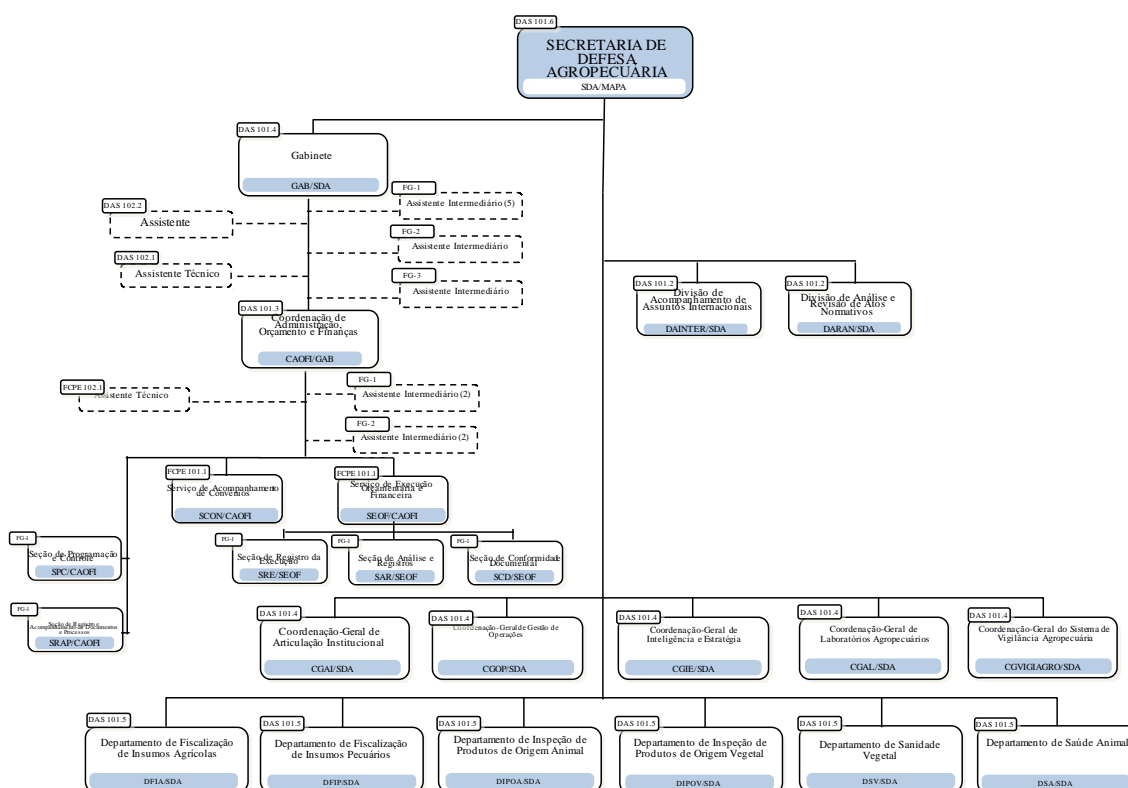
<sup>82</sup> Disponível em: <http://www.agricultura.gov.br/acesso-a-informacao/institucional/planejamento-estrategico/paineis-da-contribuicao>. Acesso em: 24 de agosto de 2017.

## UNIDADES DO MAPA ENVOLVIDAS

Dentro da estrutura do MAPA, a defesa sanitária compete à Secretaria de Defesa Agropecuária - SDA, responsável pelo programa 0357 – Segurança da Sanidade na Agropecuária. Esse programa objetiva evitar a entrada de pragas e doenças que afetem negativamente a produção agropecuária nacional, garantindo a qualidade, inocuidade e quantidade de alimentos produzidos. A SDA também é responsável pelo programa 0346 – Segurança e Qualidade de Alimentos e Bebidas, que visa assegurar a qualidade dos alimentos e bebidas ofertados ao consumidor.

Para cumprir sua missão, a Secretaria de Defesa Agropecuária - SDA/MAPA conta com a estrutura organizacional exibida a seguir.

**Figura 34 – Organograma da SDA**

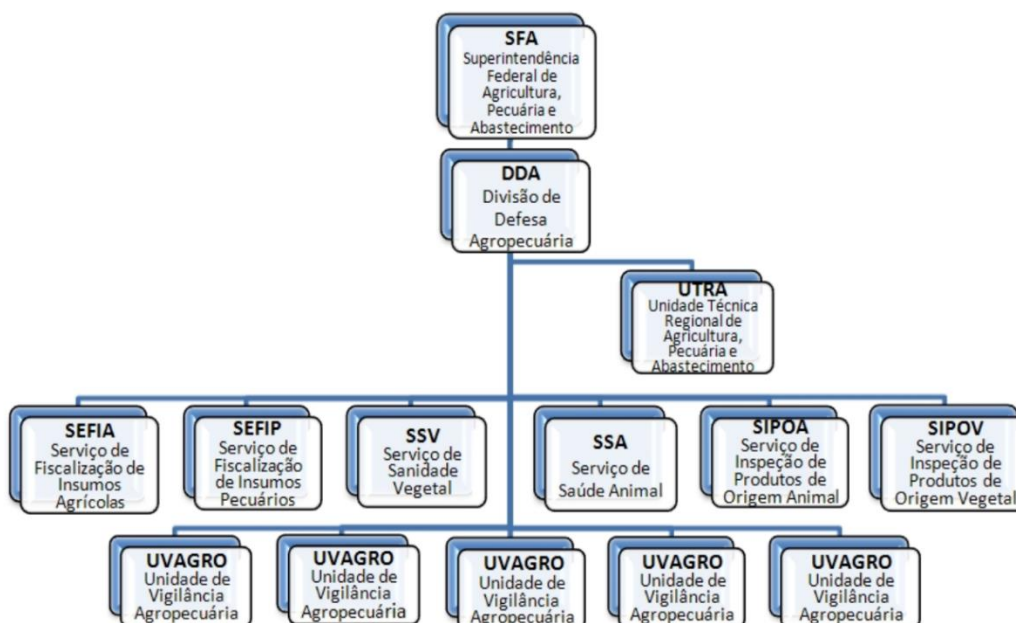


Fonte: Ministério da Agricultura, pecuária e Abastecimento

Dentro dessa estrutura, apresenta maior interesse ao objeto desta auditoria a Coordenação Geral do Sistema de Vigilância Agropecuária – Vigiagro, que tem como principal função programar, promover e controlar a execução das atividades de vigilância agropecuária, em portos, aeroportos, postos de fronteiras e aduanas especiais. Atua nas unidades da federação por intermédio das Uvagos – Unidades de Vigilância Agropecuária, as quais se subordinam hierarquicamente à Divisão de Defesa Agropecuária – DDA da Superintendência Federal de Agricultura, Pecuária e Abastecimento – SFA de cada Estado.

Embora as Divisões de Defesa Agropecuária nos Estados se reportem hierarquicamente às respectivas Superintendências, tecnicamente elas se subordinam diretamente a cada um dos seis departamentos da SDA e à Coordenação do Vigiagro, cabendo-lhes, além das atribuições referentes aos departamentos da SDA, a administração e supervisão das Unidades de Vigilância Agropecuária – Uvagos. A sua estrutura organizacional é apresentada a seguir.

**Figura 35 – Organograma da DDA**



Fonte: Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento

A Divisão de Defesa Agropecuária – DDA/SFA, a quem compete a normalização, coordenação e execução das atividades relacionadas à sanidade dos produtos de origem animal e vegetal, inclusive de insumos agrícolas, possui os seguintes serviços, que reproduzem a estrutura da SDA:

- Serviço de Saúde Animal - SSA, a quem compete programar, promover, orientar e controlar a execução das atividades de vigilância sanitária e epidemiológica, prevenção, controle e erradicação de doenças dos animais, emissão de certificado sanitário internacional para a exportação de animais vivos, material genético de animais e produtos de origem animal, autorização de importação de animais vivos e de material genético de animais, aplicação de medidas de defesa sanitária animal, com vistas a evitar disseminação de doenças, educação sanitária e rastreabilidade animal;
- Serviço de Sanidade Vegetal - SSV, a quem compete programar, promover, orientar e controlar a execução das atividades de vigilância fitossanitária, prevenção, controle e erradicação de pragas dos vegetais, aplicação das medidas de defesa fitossanitária, com vistas a evitar a disseminação de pragas dos vegetais, educação fitossanitária e fiscalização das atividades relacionadas aos organismos geneticamente modificados;
- Serviço de Inspeção de Produtos de Origem Animal - SIPOA, a quem compete programar, promover, orientar e controlar a execução das atividades de inspeção ante-mortem e post-mortem de animais de açougue, inspeção higiênico-sanitária e tecnológica dos estabelecimentos que procedem ao abate de animais de açougue e que industrializam, beneficiam, manipulam, fracionam e embalam matérias-primas, produtos, subprodutos e derivados de origem animal destinados ao comércio interestadual e internacional, fiscalização da classificação de matérias-primas, produtos, subprodutos e derivados de origem animal, inspeção higiênico-sanitária e tecnológica dos produtos, subprodutos e derivados de origem animal destinados ao comércio interestadual e

internacional, reinspeção e fiscalização de produtos de origem animal no comércio varejista e atacadista, quando couber, e apoio para o controle de resíduos químicos e biológicos e de contaminantes;

- Serviço de Inspeção de Produtos de Origem Vegetal - SIPOV, a quem compete programar, promover, orientar e controlar a execução das atividades de fiscalização e supervisão técnica da classificação de matérias primas, produtos e subprodutos e derivados de origem vegetal, inspeção e fiscalização higiênico-sanitária e tecnológica dos estabelecimentos que produzem, fabricam, padronizam, acondicionam, engarrafam, importam e exportam vinhos, derivados da uva e do vinho, bebidas e vinagres, controle higiênico-sanitário dos produtos vegetais oriundos da produção interna, da importação e destinados à exportação e apoio para o controle de resíduos químicos e biológicos e de contaminantes;

- Serviço de Fiscalização de Insumos Pecuários - SEFIP, a quem compete programar, promover, orientar e controlar a execução das atividades de fiscalização e inspeção de insumos pecuários, relativas à produção, importação e exportação de produtos de uso veterinário e de produtos destinados à alimentação animal, à produção, comércio, importação e exportação de material genético animal e à prestação de serviços de reprodução animal e de inseminação artificial;

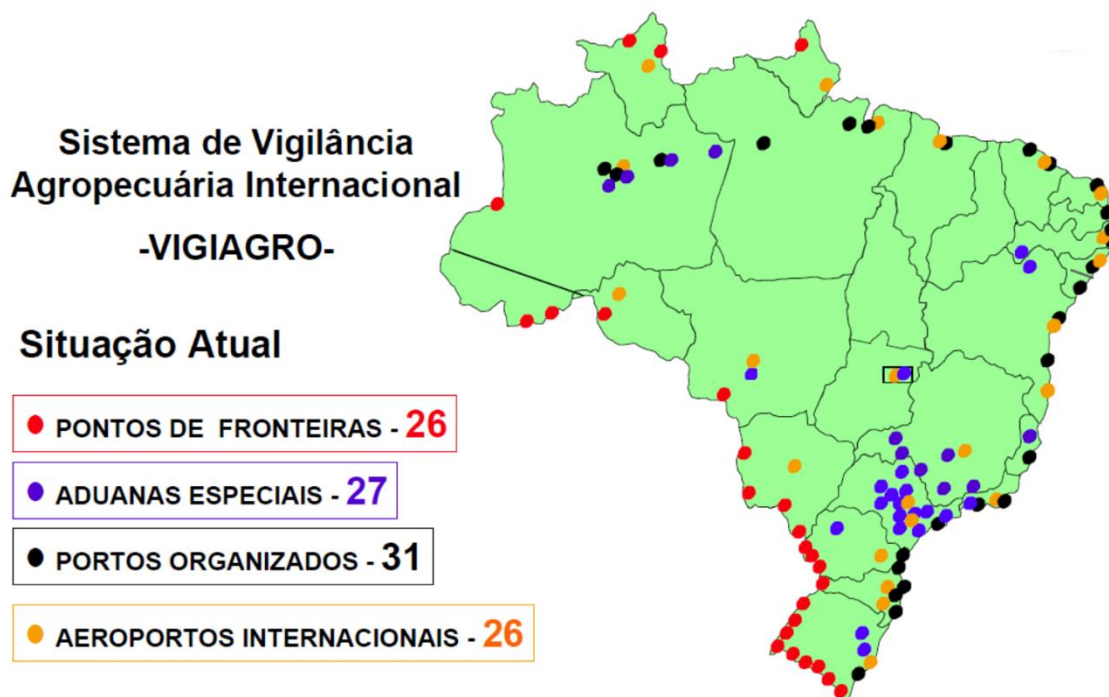
- Serviço de Fiscalização de Insumos Agrícolas - SEFIA, a quem compete programar, promover, orientar e controlar a execução das atividades de fiscalização e inspeção de insumos agrícolas, relativas à produção, importação e exportação de agrotóxicos e afins, produção, comercialização, importação e exportação de fertilizantes, corretivos e inoculantes e biofertilizantes, produção, certificação, comercialização, utilização, importação e exportação de sementes e mudas; e pesquisa, produção, utilização, comercialização e importação de organismo geneticamente modificado, em articulação com as demais unidades das SFAs.

- Também atuam sob coordenação, orientação e programação específicas da DDA em cada Estado as seguintes unidades desconcentradas de execução finalística:

- Unidades Técnicas Regionais de Agricultura, Pecuária e Abastecimento – UTRAs, a quem compete executar as atividades de defesa e desenvolvimento agropecuário em cidades-polo no interior dos Estados, atuando como representações locais da DDA/SFA do Estado;

- Unidades de Vigilância Agropecuária – Uvagos, localizadas nos Aeroportos Internacionais e nas cidades fronteiriças, a quem compete executar as atividades de fiscalização agropecuária, procedendo, na importação e na exportação, à realização de exames de animais vivos e de vegetais e partes de vegetais, inspeção de produtos de origem animal e vegetal, de sêmen animal, de embriões de animais, de produtos para alimentação animal, de produtos de uso veterinário, de agrotóxicos, seus componentes e afins, de fertilizantes, de corretivos, de inoculantes, de sementes e mudas e de vinhos e bebidas em geral, inspeção de forragens, boxes, caixas e materiais de acondicionamento e embalagens na importação desses produtos. A localização das Uvagos no território nacional é mostrada no mapa que é exibido a seguir.

**Figura 36 - Unidades do Vigiagro no Brasil em 2012**



Fonte: Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento

**Figura 37 - Unidades do Vigiagro no Brasil, atual**

## Mapa da distribuição das unidades do Vigiagro/SDA

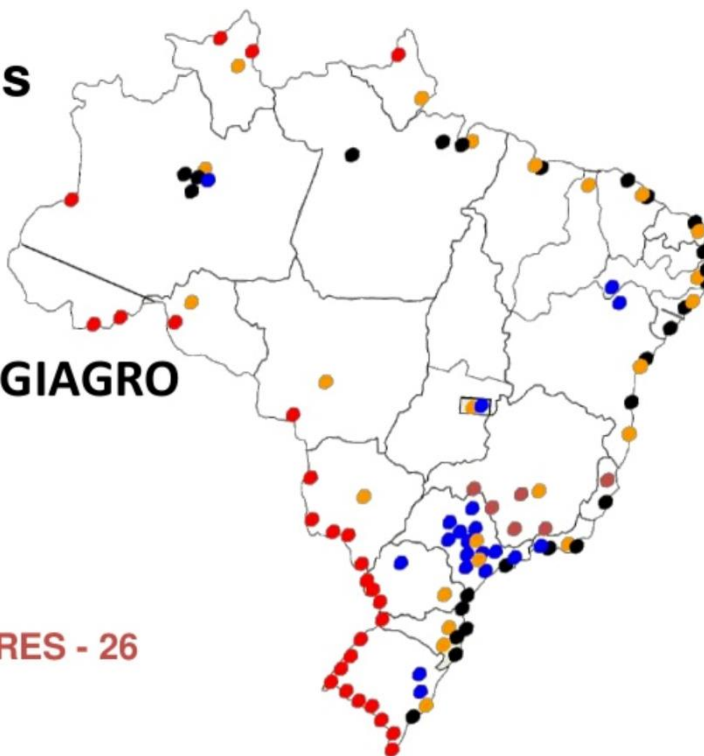
**110 Unidades VIGIAGRO**

**PORTOS - 30**

**AEROPORTOS - 27**

**ADUANAS INTERIORES - 26**

**FRONTEIRAS - 27**



Fonte: Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento

### Outras Entidades envolvidas na Região de Fronteira

Além das unidades já relacionadas, também desempenham importante papel na operacionalização da defesa sanitária animal e vegetal nas regiões de fronteira as seguintes entidades:

- Secretaria de Relações Internacionais (SRI/MAPA): Responsável pelas negociações internacionais do MAPA. Tem a incumbência de negociar eventuais barreiras sanitárias tanto para produtos exportáveis nacionais quanto para produtos importáveis de origem animal ou vegetal;
- Governos Estaduais: Responsáveis pela Defesa Animal e Vegetal dentro dos Estados por suas Agências ou Secretarias Estaduais

de Defesa. Em geral, são executores de convênios com o MAPA nesta área;

- Governos Municipais: Responsáveis pela Defesa Animal e Vegetal dentro dos Municípios, geralmente por suas Secretarias de Agricultura;
- Receita Federal do Brasil: responsável pela administração, fiscalização e controle aduaneiros, e também pela repressão ao contrabando e descaminho, no limite de sua alçada;
- Polícia Federal, que, entre outras atribuições, exerce as funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras e atua na prevenção e repressão do contrabando e do descaminho, sem prejuízo da ação fazendária e dos demais órgãos públicos nas respectivas áreas de competência;

Polícias Estaduais, com destaque para o Gefron – Grupo Especial de Fronteira, de Mato Grosso, e o DOF – Departamento de Operações de Fronteira, de Mato Grosso do Sul, que serviram de modelo para a Secretaria Nacional de Segurança Pública – Senasp criar o projeto Pefron – Policiamento Especializado de Fronteiras. O projeto objetiva manter em todos os Estados fronteiriços grupos especiais de policiamento, formados por policiais civis e militares, para atuar de forma coordenada com as polícias Federal, Rodoviária Federal Militar e Civil na repressão aos crimes típicos das áreas fronteiriças, com recursos para treinamento e equipamentos provenientes de convênios firmados entre os Governos Estaduais e a Senasp.

#### Processos de Importação nas Regiões de Fronteira

As ações do Programa de Vigilância Agropecuária Internacional – Vigiagro são executadas nas Superintendências Federais de Agricultura, por intermédio dos serviços das Unidades de Vigilância Agropecuária – Uvagos, muitas delas localizadas em postos da fronteira, com o objetivo de prevenir o ingresso, a disseminação e o estabelecimento de pragas e enfermidades no País.

As normas e diretrizes que regulamentam a fiscalização do trânsito internacional de animais, vegetais, seus produtos e subprodutos, derivados e partes, resíduos de valor econômico e insumos agropecuários foram consolidadas em único instrumento - Manual de Procedimentos Operacionais do Sistema de Vigilância Agropecuária Internacional – Vigiagro, utilizado como ferramenta dos Fiscais Federais Agropecuários e usuários do Sistema para orientar e harmonizar os procedimentos e tornar mais ágil a liberação das mercadorias nos portos organizados, aeroportos internacionais, aduanas especiais e postos de fronteira.

Referidas normas visam disciplinar, orientar e esclarecer os princípios determinados pela legislação vigente e, ainda, padronizar as ações desenvolvidas pelos servidores que atuam no Sistema de Vigilância Agropecuária Internacional do Brasil.

Para atender a necessidade de gerenciamento e controle do recebimento, envio e fiscalização do trânsito internacional de mercadorias agropecuárias foi criado o Sistema de Informações Gerenciais de Importação e Exportação do Vigiagro – Sigvig, ainda em fase de implantação.

## VI – DISTRIBUIÇÃO DE PESSOAL

De forma simplificada, apresenta-se a distribuição de pessoal na SDA/MAPA, por montante por percentual, segundo a unidade ou a categoria funcional.

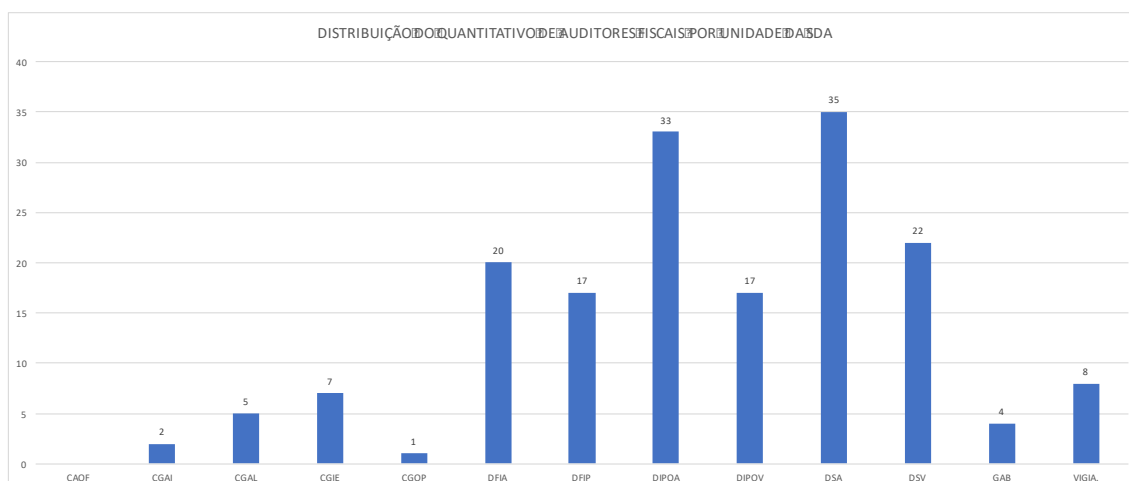
**Tabela 21 – Distribuição de Pessoal na SDA/MAPA, por Unidade e Cargo Ocupacional (Efetivo ou Comissionado)**

	CAOF	CGAI	CGAL	CGIE	CGOP	DFIA	DFIP	DIPOA	DIPOV	DSA	DSV	GAB	VIGIA	TOTAL	(%)
AUXILIAR ADMINISTRADOR						1		2			1			4	1,3%
ADMINISTRADOR							1	1			1			3	1,0%
AGENTE ATIVAGRO	1					1								2	0,6%
AGENTE ADM	6		3	1		5	4	5	3	3	1	7	1	39	12,7%
AGENTE ANALISTA								1						1	0,3%
AGENTE DE CINEFOTO			1											1	0,3%
AGENTE DE INSPEÇÃO							4	7		4		1		16	5,2%
AGENTE DE PORTARIA	1			1		2	2		1	1	1	1		10	3,2%
AGENTE DE VIGILÂNCIA											1			1	0,3%
AGENTE DE TELECOMUN										1				1	0,3%
ANALISTA-A						2								2	0,6%
ANALISTA-B						1								1	0,3%
ARTÍFICE DE ARTES GRÁFICAS	1						1							2	0,6%
ARTÍFICE DE CARPINTARIA												1		1	0,3%
ASSISTENTE ADM	4		1	2	1	4	3	1						16	5,2%
AUDITOR FISCAL		2	5	7	1	20	17	33	17	35	22	4	8	171	55,5%
AUXILIAR ADMINISTRATIVO						1			1		1			3	1,0%
AUXILIAR OPERACIONAL	3					2	1				1	1		8	2,6%
COMISSIONADO		2										3		5	1,6%
EPPGG					3							1		4	1,3%
DATILÓGRAFO							2		1	1	2	1		7	2,3%
DESENHISTA											1			1	0,3%
GEÓGRAFO									1					1	0,3%
PESQUISADOR-A					2	1						1		4	1,3%
PROGRAMADOR											1			1	0,3%
S/CARGO								1		1				2	0,6%
TEC. NÍVEL SUPERIOR											1			1	0,3%
TOTAIS	16	4	10	11	7	40	36	50	24	47	33	21	9	308	100,0%
(%)	5,2%	1,3%	3,2%	3,6%	2,3%	13,0%	11,7%	16,2%	7,8%	15,3%	10,7%	6,8%	2,9%	100,0%	

Fonte: Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento

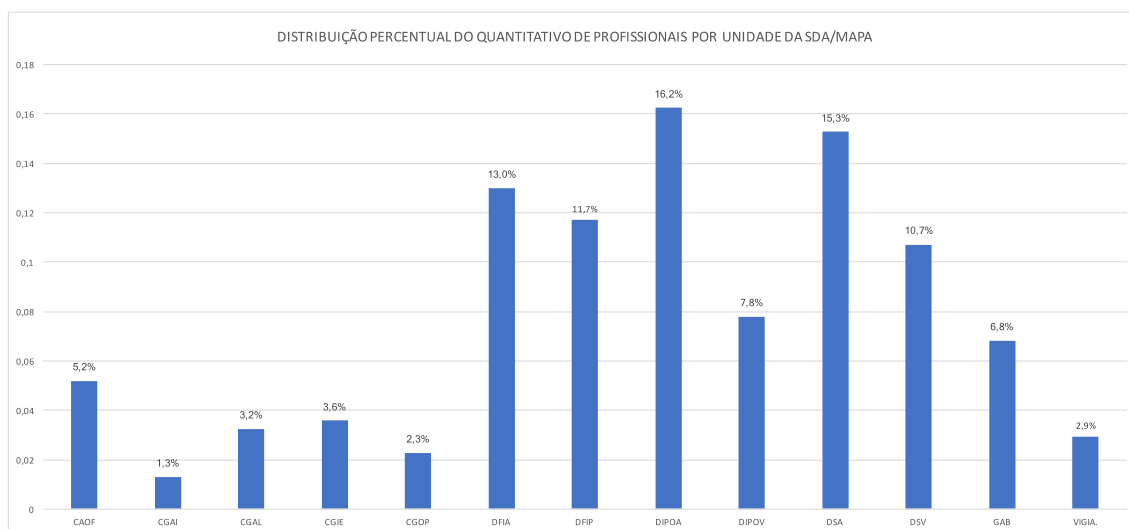
Segundo a distribuição apresentada na tabela supra e nos gráficos a seguir, observa-se que a DIPOA concentra o maior percentual de pessoas (16,2%), sendo grande parte de Auditores fiscais (66%). Esta categoria, quando analisada sobre o universo de funções, perfaz 55,5% do total, o que revela grande concentração de postos de elevada condição técnica e operacional.

### Gráfico 16 – Distribuição do Quantitativo de Auditores Fiscais por Unidade da SDA



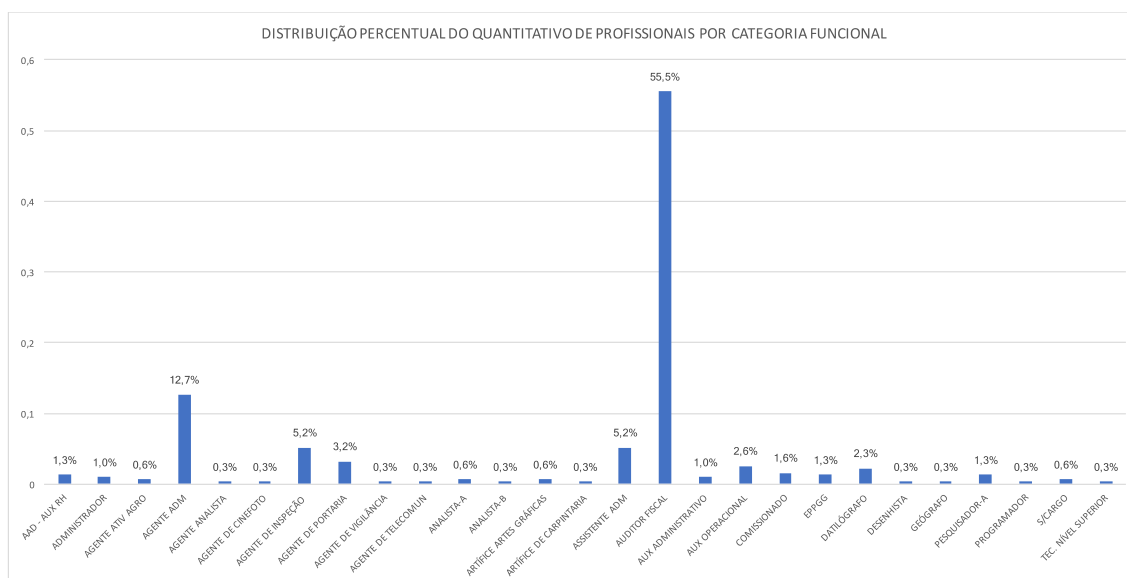
Fonte: Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento

### Gráfico 17 – Distribuição Percentual do Quantitativo de Profissionais por Unidade



Fonte: Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento

## Gráfico 18 – Distribuição Percentual do Quantitativo de Profissionais por Categoria Funcional



Fonte: Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento

No que concerne à distribuição de pessoal nas Superintendências Federais Agropecuárias, busca-se maior atenção para as concentrações de Auditores Fiscais Agropecuários. Na tabela a seguir, observa-se grande percentual participação percentual nos estados do Paraná (10,4%), Rio Grande do Sul (10,1%) e São Paulo (16,5%)

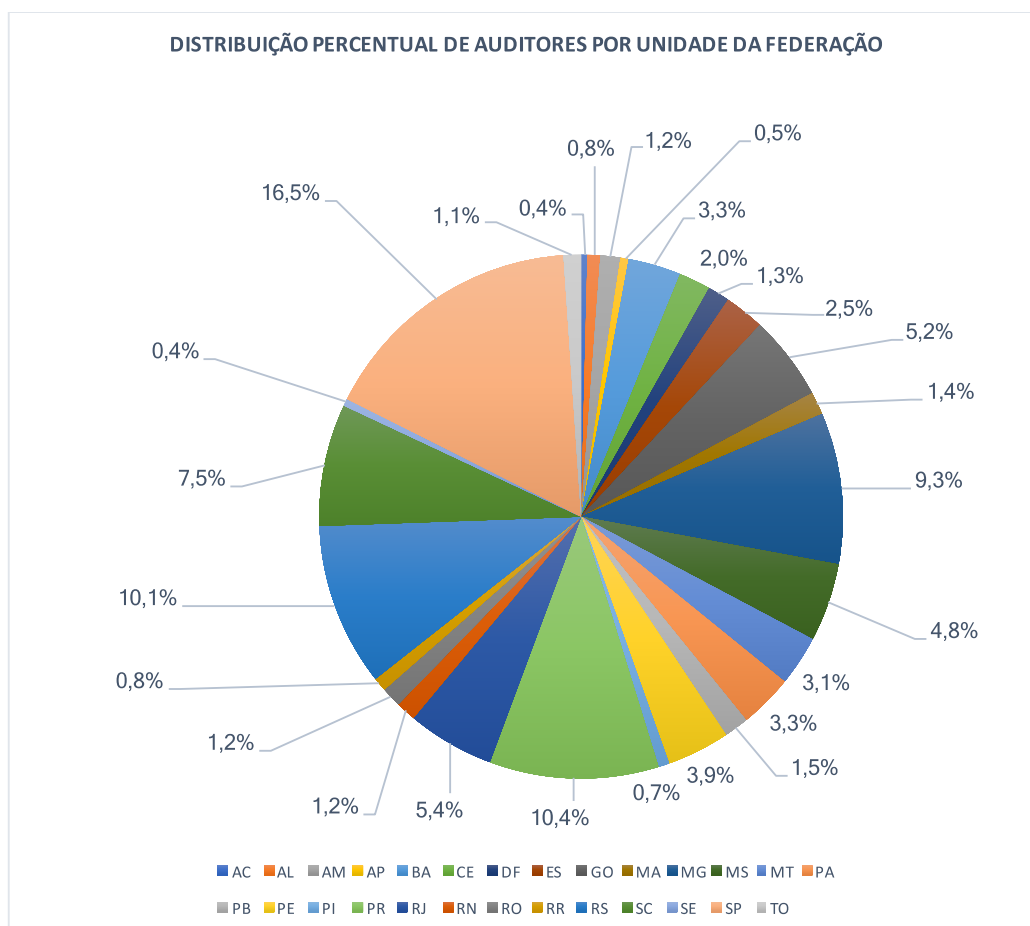
Buscando, ainda, uma análise mais específica por unidade descentralizada, verifica-se que a concentração corresponde aos tipos de serviço mais evidentes na região, como é o caso, por exemplo, da grande concentração na UTRA do Paraná, dada a presença nas cidades-polo do interior do Estado. Outro exemplo, nessa linha, seria a do estado de São Paulo, com a maior concentração de auditores lotados na UTRA, tendo 54% (160 auditores) do universo de 294.

**Tabela 22 – Distribuição de Auditores por Estado e Unidade Descentralizada**

	DISTRIBUIÇÃO DE AUDITORES POR UNIDADE DA FEDERAÇÃO					TOTAL	%
	DDA	SFA	UVAGRO	SVA	UTRA		
AC	6		1			7	0,4%
AL	12		2			14	0,8%
AM	14		7	1		22	1,2%
AP	8		1			9	0,5%
BA	33	2	18	5		58	3,3%
CE	18	2	15			35	2,0%
DF	13	1	10			24	1,3%
ES	23	9	4	5	3	44	2,5%
GO	85	3	1	1	3	93	5,2%
MA	20	1	3	1		25	1,4%
MG	47	2	10	1	106	166	9,3%
MS	72	3	7	1	3	86	4,8%
MT	50	3	2			55	3,1%
PA	40		16		3	59	3,3%
PB	26			1		27	1,5%
PE	32		20	13	4	69	3,9%
PI	12					12	0,7%
PR	60	4	46	24	52	186	10,4%
RJ	60	1	4	31		96	5,4%
RN	15	1	5	1		22	1,2%
RO	12	3	3	4		22	1,2%
RR	11		4			15	0,8%
RS	61	4	46	21	47	179	10,1%
SC	108	1	17	8		134	7,5%
SE	8					8	0,4%
SP	54	2		78	160	294	16,5%
TO	18			1		19	1,1%
TOTAL	918	42	242	197	381	1780	100,0%
%	52%	2%	14%	11%	21%	100%	

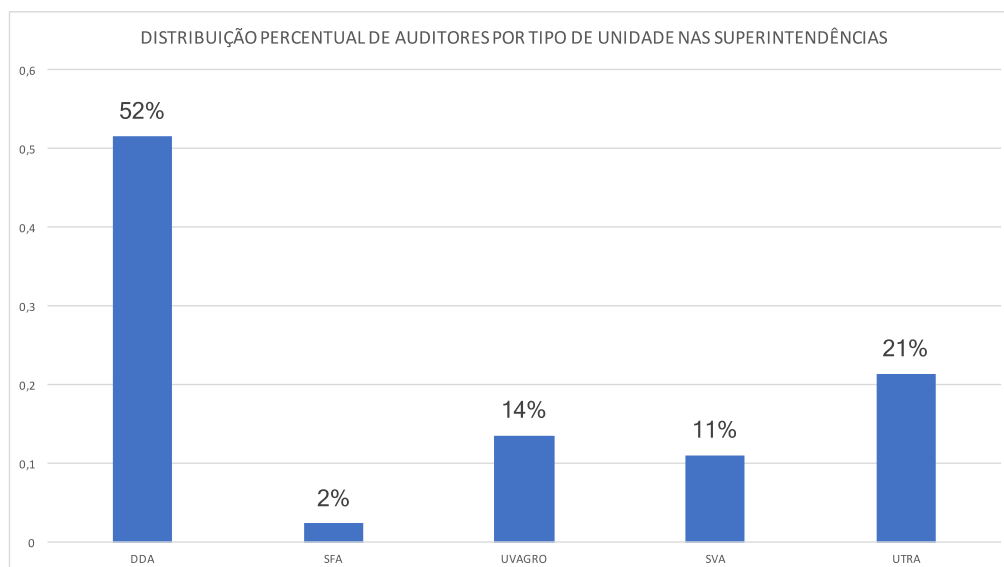
Fonte: Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento

**Gráfico 19 – Distribuição Percentual de Auditores por Unidade da Federação**



Fonte: Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento

## Gráfico 20 – Distribuição Percentual de Auditores por Unidade Descentralizada



Fonte: Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento

## VI – GRANDES GRUPOS DE DESPESA

Em uma breve análise sobre a execução da SDA no exercício de 2016, pode-se evidenciar o montante de R\$ 215.759.723,26 empenhados, sendo R\$ 147.338.686,06 pagas no exercício, ou seja, 32% restaram. Das despesas empenhadas, mas não pagas, os maiores percentuais incidiram sobre os materiais de consumo (51%), outros serviços de terceiros de pessoa jurídica (26%), serviços de consultoria (26%) e obras e instalações (94%). Desse tipo de despesas, as que realmente chamam a atenção referem-se aos de material de consumo (51% a pagar), pois pode sinalizar, talvez, a morosidade dos repasses e aquisições de despesas de giro curto, ou, na pior das hipóteses, na ineficiência das aquisições básicas.

Outra questão interessante é a concentração do tipo de despesas. Evidencia-se uma participação de 28% do total das despesas empenhadas e pagas para locação de mão-de-obra e 32% para outros serviços de terceiros pessoa jurídica. Isso é justificável quando se observa as necessidades de contratações de serviços e produtos para as ações de análise amostral nos

laboratórios e outros serviços de fiscalização. Não obstante, observa-se a grande concentração de recursos nas despesas com deslocamentos (passagens e locomoção), além das diárias do pessoal civil. Roraima concentrou 11% de todas as despesas com diárias de pessoal civil (R\$ 1.154 mi) e a sede da SDA/MAPA perfez 31% das despesas com locomoção (1.390 mi).

Tabela 23 – Distribuição de Despesas, Execução da SDA/MAPA, Exercício 2016, por Natureza

UG Responsável	Natureza Despesa		17	18	19	29	34	% NÃO PAGO	PART (%)
			DESTAQUE RECEBIDO	DESTAQUE CONCEDIDO	CREDITO DISPONIVEL	DESPESAS EMPENHADAS (CONTROLE EMPENHO)	DESPESAS PAGAS (CONTROLE EMPENHO)		
SDA/ MAPA	333041	CONTRIBUICOES			803.970,25	13.369.829,13	11.444.656,61	-14%	8%
	338039	OUTROS SERVICOS DE TERCEIROS- PESSOA JURIDICA			0,00	3.348.600,00	3.348.600,00	0%	2%
	338041	CONTRIBUICOES	185.367,76	185.367,76	25,46	198.911,94	198.426,99	0%	0%
	339015	DIARIAS- PESSOAL MILITAR			0,00	1.882,25	1.882,25	0%	0%
	339030	MATERIAL DE CONSUMO	115.549,68	115.549,68	754.235,38	25.139.956,82	12.343.969,53	-51%	8%
	339033	PASSAGENS DE DESPESAS COM LOCOMOÇÃO	19.250,54	19.250,54	405.847,06	5.145.003,04	4.525.860,52	-12%	3%
	339035	SERVICOS DE CONSULTORIA			0,00			0%	0%
	339036	OUTROS SERVICOS DE TERCEIROS- PESSOA FISICA	15.000,00	15.000,00	20.225,23	207.091,17	194.086,67	-6%	0%
	339037	LOCACAO DE MAO-DE-OBRA			185.369,67	47.596.317,19	41.928.810,12	-12%	28%
	339039	OUTROS SERVICOS DE TERCEIROS- PESSOA JURIDICA	149.248,74	5.024.770,83	914.444,67	64.076.279,44	47.134.097,50	-26%	32%
	339046	AUXILIO ALIMENTACAO			0,00			0%	0%
	339047	OBRIGACOES TRIBUTARIAS E CONTRIBUTIVAS			7.739,58	152.354,34	121.749,97	-20%	0%
	339092	DESPESAS DE EXERCICIOS ANTERIORES			2.000,00	641.793,30	641.793,30	0%	0%
	339093	INDENIZACOES E RESTITUICOES			39.812,14	1.771.923,12	1.710.009,99	-3%	1%
	339130	MATERIAL DE CONSUMO			0,00			0%	0%
	339135	SERVICOS DE CONSULTORIA			0,00	287.200,00	213.200,00	-26%	0%
	339139	OUTROS SERVICOS DE TERCEIROS- PESSOA JURIDICA			0,00	1.056.079,23	444.597,59	-58%	0%
	339147	DESPESAS DE EXERCICIOS ANTERIORES			0,00	14.233,12	14.233,12	0%	0%
	339192	DESPESAS DE EXERCICIOS ANTERIORES			0,00	3.947,42	3.947,42	0%	0%
	339193	INDENIZACOES E RESTITUICOES			0,00			0%	0%
	443042	AUXILIOS			923,00	10.952.211,50	10.952.211,50	0%	7%
	449039	OUTROS SERVICOS DE TERCEIROS- PESSOA JURIDICA			83.243,49	780.427,62	11.392,50	-99%	0%
	449051	OBRAS E INSTALACOES			182.342,81	13.246.983,99	777.239,85	-94%	1%
	449052	EQUIPAMENTOS E MATERIAL PERMANENTE			1.427.872,96	16.980.602,83	540.116,36	-97%	0%
	449092	DESPESAS DE EXERCICIOS ANTERIORES			0,00	588,00	588,00	0%	0%
		Total	494.796,81	5.370.318,90	5.242.925,50	215.759.723,26	147.338.686,06	-32%	100%
Total		494.796,81	5.370.318,90	5.242.925,50	215.759.723,26	147.338.686,06	-32%	100%	

Fonte: Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento

**Tabela 24 – Distribuição das Despesas com Diárias de Pessoal civil por Unidade da SDA/MAPA**

Natureza Despesa	UG Executora	17	18	19	29	30	31	32	33	34			
		DESTAQUE RECEBIDO	DESTAQUE CONCEDIDO	CREDITO DISPONIVEL	DESPESAS EMPENHADAS (CONTROLE EMPENHO)	DESPESAS EMPENHADAS A LIQUIDAR (CONTROLE EMP)	DESPESAS LIQUIDADAS (CONTROLE EMPENHO)	DESPESAS LIQUIDADAS A PAGAR (CONTROLE EMPENHO)	DESPESAS INSCRITAS EM RPMP (CONTROLE EMPENHO)	DESPESAS PAGAS (CONTROLE EMPENHO)			
339014	DIARIAS - PESSOAL CIVIL	130005	CGEOF		11.000,00	0,00	0,00					0%	
		130007	SDA/ MAPA	10.380,09	127.501,28	756.695,23	0,00	756.695,23	0,00		756.695,23	16%	
		130014	SFA/ DF			8.490,29	8.872,60	0,00	8.872,60	0,00		8.872,60	0%
		130016	LANAGRO/ P E			6.480,44	73.641,82	0,00	73.641,82	0,00		73.641,82	1%
		130017	LANAGRO NO PARA			1.625,54	36.407,87	0,00	36.407,87	0,00		36.407,87	0%
		130018	SFA/ TO			0,00	130.423,64	0,00	130.423,64	0,00		130.423,64	1%
		130021	SFA/ PI			0,00	135.660,12	0,00	135.660,12	0,00		135.660,12	1%
		130022	SFA/ CE			9.766,12	181.352,22	0,00	181.352,22	0,00		181.352,22	2%
		130023	SFA/ RN			0,00	159.445,34	0,00	159.445,34	0,00		159.445,34	1%
		130024	SFA/ PB			15.881,37	156.610,38	0,00	156.610,38	0,00		156.610,38	1%
		130025	SFA/ PE			0,00	310.298,18	0,00	310.298,18	0,00		310.298,18	3%
		130027	SFA/ AL			320,66	83.422,32	0,00	83.422,32	0,00		83.422,32	1%
		130028	SFA/ SE			35,32	91.714,69	0,00	91.714,69	0,00		91.714,69	1%
		130029	SFA/ BA			0,00	500.057,46	0,00	500.057,46	0,00		500.057,46	5%
		130032	LANAGRO EM GOIAS			0,01	18.584,54	0,00	18.584,54	0,00		18.584,54	0%
		130056	SFA/ MG			9.641,99	785.756,18	0,00	785.756,18	0,00		785.756,18	7%
		130058	LANAGRO/ MG			0,00	101.519,56	0,00	101.519,56	0,00		101.519,56	1%
		130060	SFA/ ES			32,12	137.917,71	0,00	137.917,71	0,00		137.917,71	1%
		130062	SFA/ MS			380,04	428.854,25	0,00	428.854,25	0,00		428.854,25	4%
		130063	SFA/ RJ			0,00	118.870,87	0,00	118.870,87	0,00		118.870,87	1%
		130067	SFA/ SP			78.507,66	896.457,33	0,00	896.457,33	0,00		896.457,33	8%
		130069	SFA/ MA			0,00	73.195,11	0,00	73.195,11	0,00		73.195,11	1%
		130070	SFA/ PR			0,00	606.836,09	0,00	606.836,09	0,00		606.836,09	6%
		130072	SFA/ SC			0,00	345.071,88	0,00	345.071,88	0,00		345.071,88	3%
		130074	SFA/ RS			30.032,15	653.007,17	0,00	652.715,63	0,00	291,54	652.715,63	6%
		130077	SFA/ MT			69,20	368.903,04	0,00	368.903,04	0,00		368.903,04	3%
		130080	SFA/ GO			0,00	392.439,28	0,00	392.439,28	0,00		392.439,28	4%
		130083	SFA/ RO			0,00	223.284,56	0,00	223.284,56	0,00		223.284,56	2%
		130088	SFA/ AC			719,28	68.529,23	0,00	68.529,23	0,00		68.529,23	1%
		130090	SFA/ AM			0,00	139.633,51	0,00	139.633,51	0,00		139.633,51	1%
		130093	SFA/ RR			114.188,95	154.309,13	0,00	154.309,13	0,00		154.309,13	11%
		130094	SFA/ PA			201,38	342.458,90	0,00	342.458,90	0,00		342.458,90	3%
		130100	SFA/ AP			0,00	177.770,15	0,00	177.770,15	0,00		177.770,15	2%
		130102	LANAGRO/ S P			0,00	59.730,63	0,00	59.730,63	0,00		59.730,63	1%
		130103	LANAGRO/ R S			0,00	59.396,72	0,00	59.396,72	0,00		59.396,72	1%
		135030	EMBRAPA/ C NPSA	5.963,88		0,00	5.963,88	0,00	5.963,88	0,00		5.963,88	0%
		135033	EMBRAPA/ C NPUV	4.416,21		0,00	4.416,21	0,00	4.416,21	0,00		4.416,21	0%
			<b>Total</b>	<b>10.380,09</b>	<b>10.380,09</b>	<b>414.873,80</b>	<b>787.507,80</b>	<b>0,00</b>	<b>787.216,26</b>	<b>0,00</b>	<b>291,54</b>	<b>787.216,26</b>	<b>100%</b>

Fonte: Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento

**Tabela 25 – Distribuição das Despesas com Passagem e Locomoção por Unidade da SDA/MAPA**

Natureza Despesa	UG Executora	17	18	19	29	30	31	32	33	34			
		DESTAQUE RECEBIDO	DESTAQUE CONCEDIDO	CREDITO DISPONIVEL	DESPESAS EMPENHADAS (CONTROLE EMPENHO)	DESPESAS EMPENHADAS A LIQUIDAR (CONTROLE EMP)	DESPESAS LIQUIDADAS (CONTROLE EMPENHO)	DESPESAS LIQUIDADAS A PAGAR (CONTROLE EMPENHO)	DESPESAS INSCRITAS EM RPMP (CONTROLE EMPENHO)	DESPESAS PAGAS (CONTROLE EMPENHO)			
339033	PASSAGENS E DESPESAS COM LOCOMOÇÃO	130005			0,00	0,00	818.295,01	11,69		248.393,52	818.283,32	18%	
		130007		19.250,54	313.017,20	4.496.447,01	0,00	4.496.447,01	103.144,84		393.302,17	31%	
		130014			5.459,58	4.462,42	0,00	4.462,42	0,00		4.462,42	0%	
		130016			15,00	153.309,59	0,00	114.046,37	0,00	39.263,22	114.046,37	3%	
		130017			3.256,83	100.470,38	0,00	100.470,38	0,00		100.470,38	2%	
		130018			0,00	39.242,16	0,00	39.242,16	2.915,56		36.326,60	1%	
		130021			0,00	28.638,51	0,00	28.638,51	0,00		28.638,51	1%	
		130022			0,00	31.886,99	0,00	28.486,99	0,00	3.400,00	28.486,99	1%	
		130023			0,20	15.777,84	0,00	15.777,84	0,00		15.777,84	0%	
		130024			7.576,62	34.854,14	0,00	34.854,14	0,00		34.854,14	1%	
		130025			0,00	83.212,13	0,00	83.212,13	0,00		83.212,13	2%	
		130027			0,00	22.043,50	0,00	22.043,50	0,00		22.043,50	0%	
		130028			0,00	16.585,30	0,00	16.585,30	0,00		16.585,30	0%	
		130029			36.070,23	51.921,90	0,00	51.921,90	6.148,15		45.773,75	1%	
		130032			0,00	84.479,75	0,00	84.479,75	0,00		84.479,75	2%	
		130056			15.547,45	160.737,16	0,00	156.737,16	0,00	4.000,00	156.737,16	3%	
		130058			5,39	181.097,96	0,00	170.958,84	0,00	10.139,12	170.958,84	4%	
		130060			8,25	43.591,64	0,00	27.371,41	0,00	16.220,23	27.371,41	1%	
		130062			0,00	69.760,68	0,00	69.760,68	0,00		69.760,68	2%	
		130063			0,00	65.542,37	0,00	47.473,47	2.700,93	18.068,90	44.772,54	1%	
		130067			0,00	188.777,81	0,00	141.499,09	0,00	47.278,72	141.499,09	3%	
		130069			0,00	41.040,98	0,00	31.038,47	0,00	10.002,51	31.038,47	1%	
		130070			0,00	108.691,89	0,00	108.691,89	0,00		108.691,89	2%	
		130072			0,00	110.063,94	0,00	110.063,94	0,00		110.063,94	2%	
		130074			4.560,69	134.325,67	0,00	134.265,97	0,00	59,70	134.265,97	3%	
		130077			1.222,61	74.081,54	0,00	74.081,54	0,00		74.081,54	2%	
		130080			0,00	35.251,76	0,00	35.251,76	0,00		35.251,76	1%	
		130083			0,00	66.290,84	0,00	66.290,84	0,00		66.290,84	1%	
		130088			0,00	30.332,54	0,00	30.332,54	0,00		30.332,54	1%	
		130090			19.107,01	106.436,12	0,00	106.436,12	29.686,72		76.749,40	2%	
		130093			0,00	67.850,00	0,00	51.744,25	0,00	16.105,75	51.744,25	1%	
		130094			0,00	142.758,54	0,00	129.912,78	0,00	12.845,76	129.912,78	3%	
		130100			0,00	73.061,40	0,00	66.519,73	6.060,77	6.541,67	60.458,96	1%	
		130102			0,00	110.022,57	0,00	86.770,24	0,00	23.252,33	86.770,24	2%	
		130103			0,00	86.016,94	0,00	79.183,48	0,00	6.833,46	79.183,48	2%	
		135030		9.951,38		0,00	9.951,38	0,00	3.882,41	0,00	6.068,97	3.882,41	0%
		135033		9.299,16		0,00	9.299,16	0,00	9.299,16	0,00		9.299,16	0%
		Total		19.250,54	19.250,54	405.847,06	5.145.003,04	0,00	4.676.529,18	150.668,66	468.473,86	5.255.860,52	100%

Fonte: Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento

## 6. INSUMOS PARA REFLEXÃO SOBRE O EXERCÍCIO DO PODER DE POLÍCIA ADMINISTRATIVO

A temática poder de polícia administrativo é de extrema relevância no tocante à distinção entre atividades investidas dessa prerrogativa daquelas que não a possui, para fins de futura operacionalização (implementação) de uma nova modelagem jurídico-institucional para o Sistema de Defesa Agropecuária, entretanto, ao mesmo tempo, é muito controversa em relação às suas fronteiras e/ou aos seus limites.

Considerada tal relevância e a dificuldade interna de distinção das mesmas no âmbito da Secretaria de Defesa Agropecuária do MAPA, esta Consultoria entende melhor dedicar espaço destacado neste relatório para abordar a temática a partir da legislação, doutrina e da jurisprudência brasileiras, ainda que de forma introdutória, com vistas a jogar luz sobre a matéria e suscitar o debate.

Sendo assim, essa seção será dedicada a discorrer sobre o tema tomando como base a legislação e parte da corrente doutrinária e do arcabouço legal brasileiro, de modo que seja possível, futuramente, o MAPA realizar internamente reflexões sobre a matéria, aplicadas às suas atividades e conforme sua oportunidade, conveniência e realidade.

Importante mencionar e enfatizar que a matéria é controversa, sendo possível encontrar, na doutrina, correntes antagônicas ao tratar do assunto. No âmbito jurisprudencial, há em curso discussões acentuadas sobre as fronteiras do que é e o que não é (nas atividades concretas) poder de polícia, o que é e o que não é transferível para particulares, sendo que importante processo que trata da matéria, considerado de repercussão geral, foi apreciado pelo Supremo Tribunal de Justiça (STJ) e no momento encontra-se para apreciação pelo Supremo Tribunal Federal (STF).

Desse modo, o que será apresentado a seguir partirá de uma perspectiva legislativa, seguida de uma doutrinária alternativa à corrente ainda majoritária, principalmente após o referido julgamento sobre o caso no STJ.

Adicionalmente, serão apresentados exemplos na tentativa de ilustrar a discussão conceitual/jurídica ensejada.

A proposta, portanto, com esse texto, é tão somente apresentar à SDA subsídios para reflexões e discussões internas, futuras e oportunas, não tendo ambição de se apresentar como estudo ou parecer jurídico.

Como apresentou-se na tabulação das entrevistas há uma certa “confusão” no entendimento sobre o que é poder de polícia, observou-se:

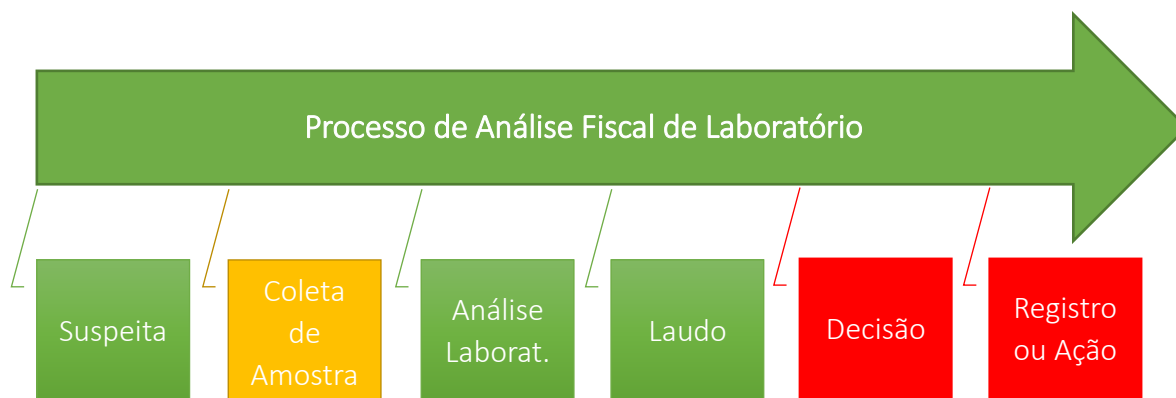
- “Mistura” de entendimento e/ou compreensão entre poder de polícia de carreiras (AFFA e técnicas) *versus* o poder de polícia institucional (e das autoridades investidas em cargos em comissão de unidades da administração pública que detém poder de polícia, P.Ex. faculdade normativa.);

- “Mistura” de entendimento e/ou compreensão de conceitos: Poder de Polícia, Fé Pública, Dever Funcional e Sigilo Funcional, e, ainda, reserva legal de atribuição de carreira. E, por fim, entendimento de que todas as atividades devem ser executadas por agente público. (P.Ex. Perito Judicial, que pode não ser agente público e tem fé pública.);

- Observou-se, ainda, uma “mistura” na compreensão de conceitos e definições sobre processos de auditoria, fiscalização e inspeção.

O exemplo discutido nas visitas técnicas/entrevistas foi em relação à coleta de amostra e os laudos laboratoriais, lembrando:

**Figura 1 (Reproduzida) – Distinção entre Atividades com e sem poder de Polícia**



Fonte: Elaboração Própria.

Da Figura 1 (Reproduzida) observa-se dois destaques, o primeiro trata de “coleta de amostra”, que pode ser, ou não, exercício de poder de polícia, pois se for consensual, sem resistência do administrado (produtor), não é exercício de poder de polícia, entretanto se houver resistência do administrado, neste caso, sim há exercício do poder de polícia.

O segundo destaque relaciona-se ao Laudo, onde o mesmo é a transcrição de uma avaliação técnico-científica se determinada amostra está, ou não, dentro do padrão de referência, ou seja, não é exercício de poder de polícia. Caso esteja no padrão não cabe nenhuma ação, caso não esteja pode caber, entretanto, a decisão se cabe, ou não, alguma medida e qual medida deve ser aplicada é definida por um agente que detém poder de polícia no cargo em que está investido, de acordo com normativo específico.

Em termos gerais, dados a doutrina majoritária e o senso comum, podemos citar algumas competências ou atribuições que são expressões do poder de polícia administrativo.

Existem atividades que são exclusivas de estado, poder público, em especial da administração direta: **Formulação e Supervisão de Políticas Públicas.**

Há outras atividades que são atividade exclusiva de estado, que representam o exercício do poder de polícia administrativa, e podem ser executadas por órgãos e entidades da administração pública direta ou indireta:

- **Normatização** (Regulamentação Administrativa);
- **Arrecadação** (de Impostos, Taxas e Contribuições);
- **Registro, Licenciamento, Autorização, Concessão, Permissão, Credenciamento etc.;**
  - Auditoria, Fiscalização, Inspeção, ...;
  - Interdição, Proibição, Requisição, Destruição, ...

Onde os dois últimos são comumente atribuídos a agentes públicos, servidores públicos ocupantes de cargos efetivos, apesar de haver exceções. Por outro lado, os três primeiros agrupamentos, em negrito, representam atividades que compreendem competências institucionais.

## 6.1 DELIMITAÇÃO JURÍDICO-CONCEITUAL DE PODER DE POLÍCIA ADMINISTRATIVO

A definição de Poder de Polícia, no ordenamento jurídico brasileiro, está assentada no Código Tributário Nacional (CTN), em seu artigo 78<sup>83</sup>, como segue.

Art. 78. Considera-se poder de polícia a atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.

Parágrafo único: Considera-se regular o exercício do poder de polícia quando desempenhado pelo órgão competente nos limites da lei aplicável, com observância do processo legal e, tratando-se de atividade que a lei tenha como discricionária, sem abuso ou desvio de poder.

---

<sup>83</sup> BRASIL. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L5172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5172.htm). Acesso em: 21 de agosto de 2017.

Pelo que se depreende da definição supramencionada, o poder de polícia é a faculdade discricionária (o que não significa arbitrária, pois fundamenta-se na previsão de seu exercício nos limites fixados em lei, sem abuso ou desvio de poder) de que dispõe a Administração Pública para condicionar e restringir bem, direito ou atividade individual em favor da coletividade em geral. É a manifestação da supremacia do interesse público sobre o interesse privado.

O poder de polícia destina-se, portanto, a assegurar o bem-estar geral, prevenindo (por exemplo, emitindo licenças ou autorizações para realizar atividade de comercialização ou produção), fiscalizando (inspeções, vistorias, fiscalizações) ou reprimindo (por exemplo, aplicando multas, realizando embargos, interdições de estabelecimentos, apreensões, inutilização de produtos animais ou vegetais impróprios) a prática de atividades prejudiciais à coletividade e ao próprio Estado (BANDEIRA DE MELLO, 2010)<sup>84</sup>.

Interfere na esfera privada, impondo-lhe unilateralmente obrigações, independentemente da respectiva aquiescência sendo, portanto, um tipo de poder extroverso.

Entre os objetos de interesse público alcançados pelo Poder de Polícia que podem ser aplicados, por aproximação, à defesa sanitária, destacam-se, no dispositivo legal mencionado: a segurança (inclusive alimentar), a higiene (e a saúde, humana e fito-zoo-sanitária), a ordem (social e jurídica), a disciplina da produção e do mercado (agropecuário), o exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, a tranquilidade pública.

De acordo com a doutrina, o ciclo (ou fases) do poder de polícia administrativo em sentido lato se manifesta em uma ordenação lógica de atos administrativos, sendo eles:

---

<sup>84</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Serviço público e poder de polícia: concessão e delegação. In: \_\_\_\_\_. **Grandes Temas de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2010.

- **Normatização / Legislação / Ordem de polícia:** são comandos abstratos e coercitivos que visam normatizar, disciplinar e regulamentar atos e condutas que em tese são nocivos à sociedade.

- **Consentimento:** é a anuência prévia da administração, quando exigida, para a prática de determinadas atividades privadas ou para determinado exercício de poderes concernentes à propriedade privada.

- **Fiscalização:** São os atos materiais que decorrem da própria ordem. São atos de natureza executória (intervenções concretas e específicas), para controlar as atividades submetidas ao poder de polícia, a fim de verificar seu cumprimento e a adequada fruição do consentimento de polícia segundo as regras previstas (normatização/legislação/ordem).

- **Sanção:** É a aplicação de penalidades ao agente privado pelo descumprimento da ordem (norma/legislação).

As sanções a serem aplicadas pela Administração Pública devem ser previamente fixadas em lei e podem ser (não excludentes):

I – pecuniárias (multas);

II – restritivas (por exemplo, interdição de atividade);

III – destrutivas (por exemplo, inutilização de gênero alimentício impróprio ao consumo).

Na aplicação das sanções deve ser observado o princípio da proporcionalidade entre a infração e o ato coercitivo, ou da adequação dos meios aos fins. Portanto, deve ser observada a legalidade da sanção aplicada pelo administrador e sua proporcionalidade à infração cometida. Ademais, fundamentalmente, deve-se observar o devido processo legal, permitido ao penalizado o direito à ampla defesa e ao contraditório, previstos no art. 5.º, inc. LIV e LV da Carta Magna<sup>85</sup>. Não se pode olvidar, ainda, do preconizado na Lei

---

<sup>85</sup> BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 05 de outubro de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm)>. Acesso em: 24 de agosto de 2017.

nº 9.873/1999<sup>86</sup>, que estabelece prazo de prescrição para o exercício de ação punitiva pela Administração Pública Federal, direta e indireta, no exercício de poder de polícia.

Ainda no tocante ao tema poder de polícia, é importante distinguir as atividades-fim – as medidas que efetivamente atingem a esfera de direitos do administrado, com efeitos jurídicos diretos – das atividades de suporte àquelas. As atividades de suporte ao exercício do poder de polícia “não são aptas a diretamente viabilizar, modificar ou obstar o exercício de direitos”, ou seja, “delas não resultam efeitos jurídicos diretos” (MARRARA, 2015)<sup>87</sup>.

## 6.2 CONTROVÉRSIAS EM RELAÇÃO AO EXERCÍCIO DE PODER DE POLÍCIA ADMINISTRATIVO

O exercício do Poder de Polícia Administrativo é uma matéria, ainda, controversa, com visões antagônicas de entre autores, optou-se, neste item, independentemente da opinião desta consultoria, destacar parte desta contravisão.

Discorrendo mais amiúde sobre essa separação, Marrara (2015, p. 265)<sup>88</sup>, consegue vislumbrar outra fronteira, exemplifica-se:

É o que se vislumbra em relação aos atos materiais, que não se confundem com os atos administrativos que o impõem. O mesmo vale para os atos opinativos que, por si só, não produzem efeitos contra o cidadão, já que dependem de ato administrativo ulterior. Destarte, atos materiais (como a execução da fiscalização) configuram meios, assim como os atos opinativos. Os atos liberatórios, os atos sancionatórios, as medidas cautelares e os atos normativos, bem como certas decisões de fiscalização configuram atividades fins.

[...]

Tome-se o exemplo da fiscalização. A determinação de quem será fiscalizado e como isso ocorrerá exige um juízo discricionário que deve ser realizado pelo Estado. Nesse particular, a fiscalização envolve atos com efeitos jurídicos sobre terceiros (atividades fins, portanto).

<sup>86</sup> BRASIL. Lei nº 9.873, de 23 de novembro de 1999. Estabelece prazo de prescrição para o exercício de ação punitiva pela Administração Pública Federal, direta e indireta, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9873.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9873.htm). Acesso em: 22 de agosto de 2017.

<sup>87</sup> MARRARA, Thiago. O exercício do poder de polícia por particulares. In: **RDA – Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 269, p. 255-278, maio/ago. 2015.

<sup>88</sup> *Ibidem*.

Diferentemente, uma vez fixadas as determinações pelo Estado, a execução da fiscalização consiste em pura execução (ou atividade de suporte).

Os atos opinativos e os atos materiais mencionados (ambos classificados como atividades-meio ou de suporte ao poder de polícia), são assim exemplificados pelo autor (MARRARA, 2015, p. 263)<sup>89</sup>:

Atos técnicos ou opinativos, incluindo laudos, pareceres, perícias e outros atos informativos necessários à seleção, preparação e elaboração de medidas preventivas ou restritivas. Exemplos dessa categoria se vislumbram na vistoria veicular, nos pareceres econômicos sobre operações concorrenciais, nos laudos técnicos sobre medicamentos pendentes de registro etc.

Atos materiais ou de mera execução, incluindo a remoção ou a destruição de objetos, a entrega e a coleta de documentos, a filmagem de eventos, a gravação de dados, as escutas ambientais, as inspeções etc.

Celso Antônio Bandeira de Mello<sup>90</sup> classifica os atos relativos ao poder de polícia em atos jurídicos – que expressam a autoridade de Estado, correspondendo às atividades-fim do Poder de Polícia – e atos materiais (atividades-meio). Adilson Abreu Dallari<sup>91</sup> distingue os atos jurídicos de polícia (atividades-fim) dos atos técnicos instrumentais (atividades de suporte). Marçal Justen Filho<sup>92</sup> as classifica entre atividades jurídicas (fim) e materiais acessórias (meio).

Para os autores supramencionados, as atividades de suporte (atos de efeito material) ao poder de polícia poderiam ser realizadas por entes privados, enquanto atividades-fim (atos de efeito jurídico), não o são.

Exemplo sobre essa matéria é dado por Dallari (2006)<sup>93</sup>, ao versar sobre o estatuto do credenciamento, objeto esse que tem sido alvo de preocupação e de dúvidas internas, na Secretaria de Defesa Agropecuária (SDA) do MAPA.

---

<sup>89</sup> *Ibidem*.

<sup>90</sup> *Op. cit.*

<sup>91</sup> DALLARI, Adilson de Abreu. Credenciamento. **Revista Eletrônica de Direito do Estado**, n. 5, 2006.

<sup>92</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 10. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

<sup>93</sup> *Ibidem*.

Para o autor, “[...] o credenciamento está precipuamente voltado para a execução, por particulares, dos serviços instrumentais necessários ao desenvolvimento das atividades de polícia administrativa” (DALLARI, 2006, p. 13)<sup>94</sup>. E prossegue:

Evidentemente, quando um particular estiver desenvolvendo tal atividade técnica, instrumental, ele certamente deverá ser remunerado pelo trabalho executado. Essa remuneração ou será paga pelo Poder Público que o contratou especificamente para isso (contrato de colaboração), ou, então pelo particular diretamente interessado na obtenção da situação jurídica para a qual o trabalho executado é meio, instrumento ou ônus a ser suportado (DALLARI, 2006, p. 13).

Portanto, para o referido autor, o credenciamento nada mais é que a prestação de um serviço público por particulares “mediante autorização, concessão ou permissão ou, ainda, mediante contrato de direito público ou convênio, no caso de participação complementar no sistema único de saúde [...]” (p. 13).

Dallari (2006, p. 14)<sup>95</sup> entende, em síntese, o credenciamento como uma outorga ou atribuição que se faz por meio de ato formal, com o qual o credenciado particular recebe da Administração Pública uma qualificação, situação jurídica, prerrogativa, faculdade ou obrigação para executar atividades materiais ou técnicas, em colaboração ou em caráter instrumental, a título oneroso, sempre sujeitas à fiscalização e extinção da outorga pelo Poder Público. Importante o destaque do autor no sentido de que a transferência da execução de certa atividade estatal não exime a Administração Pública do dever de monitorar e fiscalizar o contratado ou o agente credenciado.

Deste modo, partindo-se desse pensamento, pode-se inferir que as atividades laboratoriais na defesa agropecuária, por exemplo, são de natureza técnica, opinativas, de suporte à polícia administrativa e que, portanto, por não possuírem efeito jurídico direto (não possuem poder de polícia) sobre o

---

<sup>94</sup> *Ibidem.*

<sup>95</sup> *Ibidem.*

administrado, podem ser executadas por terceiros privados, por meio de credenciamento.

Retomando a temática da separação entre atividades fim e meio (técnicas, materiais, opinativas e acessórias) do exercício de polícia administrativa, é importante aprofundar-se na questão a partir da análise de decisões do Supremo Tribunal de Justiça (STJ) – REsp nº 817.534/MG – e do Supremo Tribunal Federal (STF) – ADI nº 1.717/2002 e ADI nº 2.310 – sobre a matéria em tela ou afetas.

No **Recurso Especial nº 817.534/MG**, sobre o caso BHTRANS (Empresa de Transporte e Trânsito de Belo Horizonte S/A – Sociedade de Economia Mista), o STJ delimitou, em seu julgamento, a discussão sobre a delegação do poder de polícia administrativa, dividindo seus aspectos em quatro grupos, “(i) legislação, (ii) consentimento, (iii) fiscalização e (iv) sanção” e concluiu que **“[s]omente o atos relativos ao consentimento e à fiscalização são delegáveis, pois aqueles referentes à legislação e à sanção derivam do poder de coerção do Poder Público”** (O grifo é nosso)<sup>96</sup>.

Como se poderá depreender, a diferenciação entre atos de efeito jurídico direto (atividades-fim de polícia) e atos de efeito material, técnico ou opinativo (atividades-meio de polícia) foi adotada apenas tangencialmente pelos Tribunais Superiores, que optaram majoritariamente pela análise do poder de polícia administrativo sob o prisma das suas fases ou ciclo (ordem/legislação, consentimento, fiscalização e sanção), o que tem sido alvo de críticas por alguns juristas brasileiros.

Destaque-se que o objeto em discussão era a execução do poder de polícia por uma entidade de direito privado, integrante da administração pública indireta, no caso, uma sociedade de economia mista de capital fechado.

---

<sup>96</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Resp. 817.534/MG. Brasília/DF, em 10 de dezembro de 2009. Disponível em: <[https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/3198707/mod\\_folder/content/0/REsp%20n%C2%BA%20817.534-MG.pdf?forcedownload=1](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/3198707/mod_folder/content/0/REsp%20n%C2%BA%20817.534-MG.pdf?forcedownload=1)>. Acesso em: 23 de agosto de 2017.

Ainda que a decisão do STJ tenha sido pouco clara, para fins de aplicação prática, quanto à transferibilidade das atividades, é importante observar os preceitos que a fundamentou. O fundamento do juízo, claramente, foi o da distinção entre atividades que envolvem poder extroverso de Estado (poder de império ou coercibilidade) daquelas que não o possui.

Contudo, em cada uma das fases ou ciclo do poder de polícia (e não só no consentimento e fiscalização) é possível distinguir e separar atividades com e sem esse atributo. Vejamos:

Na ordem/legislação, por exemplo, pode o Poder Público contratar um jurista para confeccionar um anteprojeto de lei. Contudo, cabe ao Poder Público sancioná-lo. No consentimento, pode o ente privado expedir o documento que materializa a autorização de funcionamento ou a licença para uma de empresa, por exemplo, mas o ato administrativo anterior, decisório quanto à concessão ou não da licença ou autorização, é privativo do Poder Público. Na fiscalização, cabe ao Poder Público determinar quem, quando e onde ocorrerá a fiscalização (ou inspeção) e quem será fiscalizado (ou inspecionado), mas a execução da fiscalização (ou inspeção) em si pode se dar por agente privado. Na sanção, pode um agente privado, por meio de processo de fiscalização (ou inspeção), emitir um laudo contendo todas as não-conformidades ou infrações observadas para que o Poder Público (e somente ele), com base neste documento, emita um auto de infração ou termo de execução de julgamento, por exemplo.

Os exemplos ilustrativos supra implicam dizer que no processo de transferência da execução de atividades-meio de polícia administrativa para entes (ou agentes) privados, incumbe ao Poder Público, além da previsão legal e da regulamentação dos parâmetros e dos requisitos de controle, a garantia de isonomia na escolha do agente delegado e a previsão legal sobre a delegação. É com essa observância que se asseguram a legalidade do ato e, no caso da defesa agropecuária, a segurança sanitária, fitossanitária e zoossanitária.

Aspecto importante a ser considerado é a possibilidade prática de, nos casos concretos, separar temporalmente e fisicamente o ato material, opinativo, técnico ou instrumental (atividade de suporte ao poder de polícia), do ato com

efeito jurídico sobre o administrado (atividade-fim, com poder de polícia). Embora essa separação seja possível para diversas atividades, para outras pode haver menor possibilidade ou inconveniências de fazê-lo.

Por exemplo, na inspeção de *ante e post mortem* de produtos de origem animal, em especial, de bovinos, pelo Serviço de Inspeção Federal - SIF, é difícil separar as atividades técnicas subsidiárias das que implicam em poder de polícia, dada a forma como o processo é executado e dada a disponibilidade de agentes públicos.

Importante destacar, ainda, a tramitação em curso do Projeto de Lei do Senado Federal – PLS nº 280/2017<sup>97</sup>, que prevê a delegação, mediante lei específica, de atividade de fiscalização administrativa e de atividade sancionatória decorrente, a agente delegado de serviço público. Nessa matéria, o PLS advoga que a transferência da mera execução dessas atividades a particulares, além de legal, observa a manutenção da titularidade estatal da atividade delegada e preserva o regime jurídico de direito público, tendo em vista o interesse público implicado.

Além disso, o PLS prevê a manutenção da autoexecutoriedade com o Poder Público, de modo que, quando houver resistência ao cumprimento de eventual sanção, caberá ao agente delegado requerer o uso da força policial estatal. E, adicionalmente, prevê, entre outras coisas: o direito, do fiscalizado que sofrer atividade sancionatória, à ampla defesa e ao contraditório, mediante processo administrativo<sup>98</sup>; a responsabilidade objetiva do agente delegado pelos danos causados a terceiros no exercício de sua atribuição; a responsabilidade subsidiária do Poder Público (delegante) pelos danos causados a terceiros.

---

<sup>97</sup> BRASIL. Projeto de Lei do Senado nº 280, de 2017. Estabelece diretrizes e requisitos para a delegação, no âmbito da Administração Pública Federal, do serviço público de fiscalização administrativa a particulares. Disponível em: <http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/130435>. Acesso em: 23 de agosto de 2017.

<sup>98</sup> Conforme preconizado pela Carta Magna e considerando o disposto na Lei nº 9.784/1999.

Outro Projeto de Lei do Senado Federal, ainda, com tramitação em curso, que merece destaque é o PLS nº 326/2016<sup>99</sup>, que prevê a execução de inspeção sanitária por entidade privada ou por profissional habilitado, credenciada(o) na forma do regulamento.

Embora controversos, os PLS trazem à baila elementos que ensejam, no mínimo, reflexões e cuidados sobre o tema.

Pode-se observar ao longo das entrevistas a existência de mais de um modelo de inspeção dos produtos de origem animal. Por exemplo, no Paraná, desde 2014, há modelo de credenciamento de empresas para a realização de inspeção sanitária e industrial por parte da Agência de Defesa Agropecuária do Paraná - ADAPAR, onde a credenciada faz inspeção em produtos e, ainda, é contratada e remunerada diretamente pelo produtor<sup>100</sup>.

Ainda nesta linha, observando o processo executado em abatedouros bovinos, na fase de “divisão” do animal já morto, auxiliares de inspeção<sup>101</sup>, têm como responsabilidade identificar preliminarmente “deformidades” em partes e/ou órgãos, podendo fazer descarte direto das mesmas, antes mesmo da avaliação do agente público.

Isto implica em reconhecer que, de fato e na prática, o debate na defesa agropecuária já se iniciou.

### 6.3 FÉ PÚBLICA E CONFLITO DE INTERESSES

No tocante à execução de atividades de suporte ao poder de polícia, notadamente aquelas tecnicamente especializadas – e.g., emissão de laudo laboratorial –, é comum serem suscitados questionamentos sobre a necessidade de estas serem executadas por servidor público ou, no limite, por empregado

---

<sup>99</sup> BRASIL. Projeto de Lei do Senado nº 326, de 2016. Institui a Política Nacional de Defesa Agropecuária. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/126819>. Acesso em: 23 de agosto de 2017.

<sup>100</sup> Processo regulamentado pela Portaria nº 158, de 21 de julho de 2014, pela ADAPAR.

<sup>101</sup> Empregados da empresa administrada colocados à disposição do SIF, em observância ao art. 73 do RISPOA, Decreto nº 9.013, de 29 de março de 2017.

público, por supostamente serem atividades que demandam fé pública em sua execução. Contudo, deve-se elucidar que de acordo com a doutrina majoritária, a fé pública é atribuível a agente público, este entendido em sentido abrangente, incluindo os particulares em colaboração com o Poder Público - agentes delegados ou agentes credenciados para a execução de atividades ou serviços públicos, por exemplo.

Portanto, fé pública não é instituto exclusivo de servidor público (embora o seja na maioria dos casos), tampouco se confunde com poder de polícia.

Ainda, costuma-se questionar sobre a imparcialidade e idoneidade quando da possibilidade de a atividade relacionada ao poder de polícia (p.ex., inspeção e fiscalização) ser praticada por particular. Ora, é importante ressaltar que, em que pese alguns agentes privados não serem equiparados a agentes públicos dotados de fé pública, há salvaguardas legais que preveem a punição (na esfera criminal) a agentes privados que praticam crimes contra a Administração Pública quando na execução de atividade típica desta. É o que prevê o § 1º, Art. 37, do Código Penal (Decreto-Lei nº 2.848/1940)<sup>102</sup>, como segue:

Art. 327 - Considera-se funcionário público, para os efeitos penais, quem, embora transitoriamente ou sem remuneração, exerce cargo, emprego ou função pública.

§ 1º - Equipara-se a funcionário público quem exerce cargo, emprego ou função em entidade paraestatal, e quem trabalha para empresa prestadora de serviço contratada ou conveniada para a execução de atividade típica da Administração Pública. (Incluído pela Lei nº 9.983, de 2000).

Equipara-se, pois, a funcionário público para fins penais, quem trabalha para empresa prestadora de serviço contratada ou conveniada para a execução de atividade típica da Administração Pública. Deste modo, tais agentes podem ser processados judicialmente em prática comprovada de crimes relativos aos artigos 312 a 326 do Código Penal<sup>103</sup>.

---

<sup>102</sup> BRASIL. Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Código Penal. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/De12848compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/De12848compilado.htm). Acesso em: 22 de agosto de 2017.

<sup>103</sup> *Idem*.

No caso da transferência das atividades fiscais laboratoriais da defesa agropecuária para terceiros privados, por exemplo, tem havido questionamentos quanto ao risco iminente de conflito de interesse na execução dessas atividades por estes particulares, nos termos da NBR/ISO/IEC 17025<sup>104</sup>, que trata dos requisitos gerais para competência de laboratórios de ensaio:

4.1.4. Se o laboratório for parte de uma organização que realiza outras atividades, além de ensaios e/ou calibrações, as responsabilidades do pessoal-chave da organização, que tenha um envolvimento ou influência nas atividades de ensaio e/ou calibração do laboratório, devem ser definidas, de modo a identificar potenciais conflitos de interesse.

NOTA 1 - Quando um laboratório fizer parte de uma organização maior, convém que os arranjos organizacionais sejam tais que os departamentos que tenham conflito de interesses, tais como produção, marketing, comercial ou financeiro, não influenciem negativamente a conformidade do laboratório aos requisitos desta Norma.

NOTA 2 - Se o laboratório deseja ser reconhecido como um laboratório de terceira parte, convém que ele seja capaz de demonstrar que é imparcial e que ele e seu pessoal estão livres de quaisquer pressões, comerciais, financeiras e outras indevidas, que possam influenciar seu julgamento técnico. Convém que o laboratório de ensaio ou calibração de terceira parte não se envolva em atividades que possam colocar em risco a confiança na sua independência de julgamento e integridade em relação às atividades de ensaio ou calibração.

A despeito desse risco, o mesmo pode ser substancialmente mitigado, por exemplo, com a exigência, em processo de credenciamento, de os interessados serem certificados com a referida NBR. O INMETRO, inclusive, realiza processo de acreditação de laboratórios com base nessa norma. Outras normas comumente usadas como requisitos para habilitação e credenciamento de laboratórios são a ABNT NBR ISO/IEC 17043 e o reconhecimento segundo os Princípios das Boas Práticas de Laboratórios (BPL) e seus documentos complementares da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Essas são medidas adotadas, por exemplo, pela Anvisa no processo de habilitação e credenciamento de laboratórios analíticos privados.

---

<sup>104</sup> ABNT. NBR ISO/IEC 17025:2005. Requisitos gerais para a competência de laboratórios de ensaio e calibração. 2ª edição. Disponível em: <http://www.smarnet.com.br/qualidade/metrologia/17025.pdf>. Acesso em: 24 de agosto de 2017.

Nos casos de fiscalização e inspeção de defesa sanitária / agropecuária, exemplo de claro conflito de interesse se dá quando o agente privado (atuando como inspetor ou como fiscal) é empregado ou contratado / remunerado pelo inspecionado / fiscalizado. Nesse caso, caberia ao Poder Público parametrizar, quando do processo de seleção pública desses agentes, a exigência de comprovação de ausência de qualquer tipo de vínculo ou relação do candidato com empresas ou pessoas do segmento econômico a sofrer a ação.

Problemas de conduta do agente independe de o mesmo ser público, ou privado atuando por delegação estatal. O que cabe ao Poder Público é construir mecanismos no fito de evitar, detectar e tratar qualquer desvio ou inconformidade na condução da política, regras ou atividades de titularidade da instituição.

#### 6.4 TAXA

Outro importante elemento a mencionar, no presente estudo, é a previsão legal para a cobrança de taxa decorrente do exercício regular de poder de polícia pela Administração Pública brasileira. Nesse sentido, o inciso II, do art. 145 da Constituição Federal de 1988, e o artigo 77 do Código Tributário Nacional são balizadores dessa prerrogativa.

**Art. 145. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos:**

I - impostos;

**II - taxas, em razão do exercício do poder de polícia** ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição;

III - contribuição de melhoria, decorrente de obras públicas.

§ 1º Sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte, facultado à administração tributária, especialmente para conferir efetividade a esses objetivos, identificar, respeitados os direitos individuais e nos termos da lei, o patrimônio, os rendimentos e as atividades econômicas do contribuinte.

§ 2º As taxas não poderão ter base de cálculo própria de impostos. (CONSTITUIÇÃO FEDERAL BRASILEIRA, 1988 – O grifo é nosso)<sup>105</sup>

**Art. 77. As taxas cobradas pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios, no âmbito de suas respectivas**

---

<sup>105</sup> *Op. cit.*

**atribuições, têm como fato gerador o exercício regular do poder de polícia**, ou a utilização, efetiva ou potencial, de serviço público específico e divisível, prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição.

Parágrafo único. A taxa não pode ter base de cálculo ou fato gerador idênticos aos que correspondam a imposto nem ser calculada em função do capital das empresas. (Vide Ato Complementar nº 34, de 1967). (CÓDIGO TRIBUTÁRIO NACIONAL, 1966 – O grifo é nosso)<sup>106</sup>.

Para tal, primeiro há que se observar a competência administrativa para o exercício do poder de polícia. Em segundo lugar, deve-se considerar o caráter divisível e específico da atividade estatal especificamente direcionada e efetivamente realizada (não necessariamente presencial e desde que exista um aparato administrativo que seja apto para a prestação desta atividade), em relação sujeito passivo. Em terceiro, deve-se observar a relativa proporção entre o custo da ação estatal implicada e o valor da taxa correspondente.

## 6.5 CONSIDERAÇÕES FINAIS SOBRE PODER DE POLÍCIA ADMINISTRATIVO

Ainda, no tocante ao exercício de polícia administrativa, fundamental é observar a competência ou atribuição do sujeito para efetivá-lo, em estrita concordância com o preconizado nos artigos 11 a 17 da Lei nº 9.784/1999<sup>107</sup>. Nesse sentido, deve-se verificar se a competência ou atribuição<sup>108</sup>, concomitantemente e nessa ordem:

<sup>106</sup> *Op. cit.*

<sup>107</sup> BRASIL. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9784.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9784.htm). Acesso em: 23 de agosto de 2017.

<sup>108</sup> Aqui foi utilizado, de modo genérico, os termos competência e atribuição, independentemente do sujeito (ente da federação, órgão e seu titular ou agente público). Isto porque, na doutrina, há discussões não consensuais sobre a quem pertence a titularidade da competência (ou competência originária): se ao ente da federação e ao seu respectivo Chefe do Poder Executivo; se também ao órgão e seu titular; ou se o órgão e seu titular possuem competência delegada; ou ainda, se o órgão possui finalidade e não competência; e, ainda se, por delegação, o cargo, função ou carreira na qual o agente público está investido / é ocupante / está vinculado possui competência delegada ou se apenas atribuições funcionais. Há, portanto, uma discussão, sem demarcação teórico-prática precisa nessa temática.

- É da União, dos Estados ou dos Municípios? Se da União, é privativa, exclusiva ou concorrente?

- É do órgão que o está exercendo e de seu titular? É privativa, exclusiva ou concorrente?

- É conferida à carreira, ao cargo que o servidor ocupa, ou à função que esteja exercendo? É privativa, exclusiva ou concorrente?

Feitas essas breves considerações sobre a temática, circunscrita às preocupações, problemas e dúvidas identificados por esta consultoria junto aos atores da SDA, e que encontram ressonância na doutrina jurídica brasileira, espera-se ter contribuído para subsidiar reflexões futuras sobre o tema.

## 7. PRÓXIMOS PASSOS

À guisa de finalização deste relatório (1 de 3), os próximos passos que deverão ser trilhados para a consecução do produto 2, serão:

- Levantamento de literatura e legislação nacional atinente a modelos jurídicos-institucionais existentes no arcabouço legal brasileiro;
- Análise comparada dos modelos, apontando suas principais características, diferenças, vantagens, desvantagens, riscos e possibilidades, no tocante à sua adoção pelo Sistema de Defesa Agropecuária, para escolha dos dirigentes do MAPA / SDA.
- Elaborar o relatório do Produto 2 - Proposta de Modelo Conceitual para o Sistema de Defesa Agropecuária.

## 8. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O agronegócio brasileiro se expandiu vertiginosamente nas últimas duas décadas, de tal modo que hoje representa um dos principais, senão o principal motor da economia nacional e com expressiva participação na pauta de exportação do país. A velocidade dessa expansão, contudo, suplantou a capacidade de resposta estatal no que diz respeito à formulação e gestão de política pública no segmento, capaz de fornecer as condições necessárias para a continuidade de seu crescimento sustentável e para garantir a segurança alimentar, sanitária, fitossanitária e zoonosológica.

A operação da Polícia Federal deflagrada recentemente e que atingiu em cheio o setor agropecuário brasileiro, sob o codinome “Operação Carne Fraca”, expôs as deformidades na relação Estado-setor privado, configurando e potencializando uma crise político-institucional que, embora gere efeitos maléficos tanto para a economia quanto para o sistema de defesa agropecuária, apresenta-se como enorme oportunidade de transformação desta última que, há muito, vem se mostrando incapaz de atuar com a celeridade e a efetividade que dela se espera.

Nesse sentido, no presente relatório, por meio de um diagnóstico organizacional e operacional, foi possível constatar os principais entraves e dificuldades enfrentados pelo sistema de defesa agropecuário brasileiro, no âmbito da Secretaria de Defesa Agropecuária – SDA, do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA e que precisam ser superados.

Tais problemas e dificuldades se relacionam tanto à realização de atividades-fim (registro, inspeção, fiscalização etc.) quanto à gestão (e operação) dos meios (gestão em geral, gestão de pessoas, planejamento, orçamento, finanças, contabilidade, licitações e contratos, cadeia de suprimentos, tecnologia da informação e comunicação etc.).

Quanto às atividades-fim, os resultados do diagnóstico indicaram que os principais problemas, dificuldades e necessidades estão relacionados a: obsolescência da legislação; excesso de regramentos e falta de padronização;

ausência de mapeamento dos processos de trabalho e de sua manualização; falta de transparência e dificuldade de acesso aos procedimentos; interferência política nas unidades estaduais; indistinção entre atividades que importam em exercício do Poder de Polícia Administrativo e as que não; falta de segregação de funções; existência de algumas atividades realizadas pela SDA (e outras que querem migrar para a SDA) que, aparentemente, não têm relação direta com prevenção e controle fito e zoo sanitários e segurança alimentar.

Quanto às atividades-meio e aspectos gerais de gestão, os resultados do diagnóstico indicaram que os principais problemas, dificuldades e necessidades estão relacionados a: baixo reconhecimento e aceitação das Coordenações Transversais; fortes restrições orçamentárias; falta de autonomia da SDA para a gestão de recursos próprios; má gestão de cadeia de suprimentos e logística; deficiência em Tecnologia da Informação e Comunicação; dificuldades com Consultoria Jurídica e Contencioso Judicial; dificuldades com o Controle Interno; ausência de sistematização de trabalho da Ouvidoria; inadequação do instrumento convênio para execução do SUASA; e, dificuldades em gestão de pessoas – falta de reconhecimento da SDA pelos AFFAs e técnicos; deficiência no quantitativo de pessoas; falta de planejamento na distribuição da força-de-trabalho; gestão das carreiras; desvirtuação da Carreira AFFA; falta de estímulo para área-meio (administrativa); inexistência de formação prévia para o trabalho; deficiência na capacitação; “falta” de política de remoção; “falta” de instrumentos de avaliação de desempenho e meritocracia.

Parte dos problemas e dificuldades identificados decorrem de seis fatores:

- áreas-meio vinculadas ao MAPA e não exclusivamente à SDA, cujas demandas e necessidades correspondem a aproximadamente 80% daquelas de todo o Ministério;
- rigidez do regramento aplicável ao modelo de Administração Direta, no tocante à gestão dos meios, em descompasso com as necessidades de flexibilidade e celeridade da SDA;

- falta de autonomia (e flexibilidades) da SDA para o exercício de suas competências de autoridade sanitária, incluindo para a captação e a gestão de recursos próprios;

- falta de instrumentos que possibilitem, à Defesa Agropecuária, maior controle pelos fins e aplicação de sanções adequadas, no que diz respeito ao setor agropecuário, de modo que seja possível uma transição, ao longo do tempo, para o autocontrole pelo mercado;

- falta de instrumentos de gestão relacionados à atividade-fim que possibilitem, à Defesa Agropecuária, maior efetividade de atuação e à sua sustentabilidade;

- modelo de governança (jurídico-institucional) – único para áreas e atividades-fim e áreas e atividades-meio, para atividades com e sem poder de polícia.

Não se pode olvidar, ainda, a visão do mercado administrado a respeito da lógica e funcionamento da SDA, numa perspectiva bastante negativa, bem como sua abertura à adoção de mecanismos que garantam a adequada operação da defesa sanitária, desde a auto-regulamentação até a cobrança de taxas pelo exercício de atividade de polícia, entre outros. Afinal, o interesse do mercado é ter um sistema de defesa agropecuária que não prejudique sua expansão econômica.

Não menos importante é a discussão engendrada sobre o que é e o que não é atividade com exercício de poder de polícia e sobre o que pode/deve e o que não pode/não deve ser executado por agente (ou ente) particular, que não seja servidor público, nem dotado de fé pública. Esta é uma reflexão cara e necessária para a governança da SDA e que deve ser feita com observância da lei, da doutrina e da jurisprudência sobre a matéria, vis a vis com cada atividade realizada no âmbito da defesa agropecuária, de modo a aplicá-la à luz da realidade da Secretaria.

Nesse sentido, embora sem a pretensão de ser uma peça jurídica, este relatório contribuiu com subsídios para o debate, trazendo elementos que, nos últimos tempos, estão em pauta tanto no campo político (a exemplo de dois PLSs

em tramitação), quanto no campo doutrinário e jurisprudencial (vide caso BHTRANS). São abordagens controversas sobre e cuja discussão está longe de se encerrar.

A discussão sobre a matéria, bem como sua aplicação no campo prático, parece já ter-se iniciado na SDA, não livre das polêmicas e controvérsias que pairam sobre esta temática.

Diante desses quadros institucional e jurídico-legal, que moldam a atual realidade da SDA, e vislumbrando possibilidades e alternativas futuras para o aperfeiçoamento de sua governança, será apresentado no próximo Relatório – “Produto 2. Proposta de Modelo Conceitual para o Sistema de Defesa Agropecuária” – um estudo comparativo entre modelos jurídicos-institucionais para o Sistema de Defesa Agropecuária, destacando diferenças, vantagens, desvantagens, riscos e possibilidades de verticalização. Considerar-se-á, ainda, modelos que incluam maior participação do setor privado.

Acredita-se, portanto, que o presente Produto 1 tenha alcançado sua finalidade, configurando como um diagnóstico situacional capaz de não só retratar os principais pontos críticos vivenciados dentro da SDA, como também de fornecer subsídios e insumos para a construção de uma proposta futura, com alternativas de solução para o Sistema de Defesa Agropecuário brasileiro.

## 9. REFERÊNCIAS

ABNT. NBR ISSO/IEC 17025:2005. Requisitos Gerais para a Competência de Laboratórios de Ensaio e Calibração. 2ª edição. Disponível em: <http://www.smarnet.com.br/qualidade/metrologia/17025.pdf>. Acesso em: 24 de agosto de 2017.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Serviço público e poder de polícia: concessão e delegação. In: \_\_\_\_\_. **Grandes Temas de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2010.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 05 de outubro de 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm).

Acesso em: 24 de agosto de 2017.

\_\_\_\_\_. CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. Relatório de auditoria anual de contas, secretaria federal de controle interno, coordenação-geral de auditoria da área de agricultura, pecuária e abastecimento. SFC/DE/CGAGR. Exercício 2016. Disponível em: <https://auditoria.cgu.gov.br/download/8800.pdf>. Acesso em: 22 de agosto de 2017.

\_\_\_\_\_. Decreto nº XXX, de XX de XXX de 20XX. Aprova Regimento Interno da Secretaria de Defesa Agropecuária – SDA/MAPA. MINUTA.

\_\_\_\_\_. Decreto nº XXX, de XX de XXX de 20XX. Regulamenta o Fundo Federal Agropecuário - FFA. MINUTA.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 5.741, de 30 de março de 2006. Dispõe sobre a regulamentação do Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária – SUASA. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2004-2006/2006/decreto/d5741.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2006/decreto/d5741.htm). Acesso em: 22 de agosto de 2017.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 5.759, de 17 de abril de 2006. Promulga o texto revisto da Convenção Internacional para a Proteção dos Vegetais (CIVP), aprovado na 29ª Conferência da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação - FAO, em 17 de novembro de 1997. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ Ato2004-2006/2006/Decreto/D5759.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2004-2006/2006/Decreto/D5759.htm).

Acesso em: 22 de agosto de 2017.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 8.852, de 20 de setembro de 2016. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento [...].

Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ ato2015-2018/2016/decreto/D8852.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ ato2015-2018/2016/decreto/D8852.htm). Acesso em: 22 de agosto de 2017.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 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: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2017/decreto-9013-29-marco-2017-784536-norma-pe.html>. Acesso em: 22 de agosto de 2017.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 18.642, de 12 de março de 1929. Promulga o Accôrdo internacional para a criação de uma Repartição internacional de Epizootias, concluído em Paris a 25 de janeiro de 1924.

Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1920-1929/decreto-18642-12-marco-1929-548075-publicacaooriginal-63034-pe.html>. Acesso em: 22 de agosto de 2017.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 24.114, de 12 de abril de 1934. Aprova o Regulamento de Defesa Sanitária Vegetal.

Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1930-1949/D24114.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/D24114.htm). Acesso em: 22 de agosto de 2017.

BRASIL. Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Código Penal.

Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del2848compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2848compilado.htm). Acesso em: 22 de agosto de 2017.

\_\_\_\_\_. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios.

Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L5172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5172.htm). Acesso em: 21 de agosto de 2017.

\_\_\_\_\_. Lei nº 7.802, de 11 de julho de 1989. Dispõe sobre a pesquisa, a experimentação, a produção, a embalagem e rotulagem, o transporte, o armazenamento, a comercialização, a propaganda comercial, a utilização, a importação, a exportação, o destino final dos resíduos e embalagens, o registro, a classificação, o controle, a inspeção e a fiscalização de agrotóxicos, seus componentes e afins, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L7802.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7802.htm). Acesso em: 22 de agosto de 2017.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991. Dispõe sobre a política agrícola. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8171.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8171.htm). Acesso em 22 de agosto de 2017.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.712, de 20 de novembro de 1998. Altera a Lei nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991, acrescentando-lhe dispositivos referentes à defesa agropecuária. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9712.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9712.htm). Acesso em: 22 de agosto de 2017.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9784.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9784.htm). Acesso em: 23 de agosto de 2017.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.873, de 23 de novembro de 1999. Estabelece prazo de prescrição para o exercício de ação punitiva pela Administração Pública Federal, direta e indireta, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9873.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9873.htm). Acesso em: 22 de agosto de 2017.

\_\_\_\_\_. Lei nº 10.711, de 05 de agosto de 2003. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Sementes e Mudas e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2003/L10.711.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.711.htm). Acesso em: 22 de agosto de 2017.

\_\_\_\_\_. Lei nº 10.883, de 16 de junho de 2004. Reestrutura a remuneração e define as competências dos ocupantes dos cargos da Carreira de Fiscal Federal

Agropecuário e dá outras providências. Disponível em:  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/l10.883.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.883.htm).

Acesso em: 22 de agosto de 2017.

\_\_\_\_\_. Lei nº 12.775, de 28 de dezembro de 2012. Dispõe sobre a remuneração dos cargos [...] da Carreira de Fiscal Federal Agropecuário [...]. Disponível em:  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2012/Lei/L12775.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12775.htm).

Acesso em: 22 de agosto de 2017.

\_\_\_\_\_. Lei nº 12.873, de 24 de outubro de 2013. Autoriza a Companhia Nacional de Abastecimento a utilizar o Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC [...]. Disponível em:  
<http://www.camara.gov.br/sileg/MontarIntegra.asp?CodTeor=1406511>. Acesso em: 22 de agosto de 2017.

\_\_\_\_\_. MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO. Portaria nº 99, de 12 de maio de 2016. Regimento Interno da Secretaria de Defesa Agropecuária. Disponível em: <http://www.agricultura.gov.br/acesso-a-informacao/institucional/documentos/ri-da-sda-port-mapa-99-12-05-2016.pdf>.

Acesso em: 26 de agosto de 2017.

\_\_\_\_\_. Projeto de Lei do Senado nº 280, de 2017. Estabelece diretrizes e requisitos para a delegação, no âmbito da Administração Pública Federal, do serviço público de fiscalização administrativa a particulares. Disponível em:  
<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/130435>. Acesso em: 23 de agosto de 2017.

\_\_\_\_\_. Projeto de Lei do Senado nº 326, de 2016. Institui a Política Nacional de Defesa Agropecuária. Disponível em:  
<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/126819>. Acesso em: 23 de agosto de 2017.

\_\_\_\_\_. Resolução CONCEX nº 29, de 24 de março de 2016. Delega competência para emissão de certificados e fiscalização das condições fitossanitárias, sanitárias ou higiênico-sanitárias e revoga resoluções do Conselho Nacional do Comércio Exterior (Concex). Disponível em:

<http://www.pibernat.com.br/index.php/noticias/5396-resolucao-concex-no-29-de-240316.html>. Acesso em: 22 de agosto de 2017.

\_\_\_\_\_. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Resp. 817.534/MG. Brasília/DF, em 10 de dezembro de 2009. Disponível em: <[https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/3198707/mod\\_folder/content/0/REsp%20n%C2%BA%20817.534-MG.pdf?forcedownload=1](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/3198707/mod_folder/content/0/REsp%20n%C2%BA%20817.534-MG.pdf?forcedownload=1)>. Acesso em: 23 de agosto de 2017.

\_\_\_\_\_. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Avaliação das Ações de Vigilância e Fiscalização no Trânsito Internacional de Produtos Agropecuários; Relator Ministro Benjamin Zymler. – Brasília: TCU, Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo, 2006. 43 p. Sumários Executivos. Nova Série: 12. Disponível em: <http://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?inline=1&fileId=8A8182A14D92792C014D9280A9D05183>. Acesso em: 23 de agosto de 2017.

\_\_\_\_\_. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ADI: 1.717-6/ DF. Brasília/DF, em 07 de novembro de 2002. Disponível em: <<http://redir.stf.ius.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266741>>. Acesso em: 23 de agosto de 2017.

DALLARI, Adilson de Abreu. Credenciamento. **Revista Eletrônica de Direito do Estado**, n. 5, 2006.

EUROPEAN COMMUNITIES. From Farm to Fork: safe food for Europe's consumers. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2004. Disponível em: [http://ec.europa.eu/dgs/health\\_food-safety/information\\_sources/docs/from\\_farm\\_to\\_fork\\_2004\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/health_food-safety/information_sources/docs/from_farm_to_fork_2004_en.pdf). Acesso em: 24 de agosto de 2017.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 10. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

MARRARA, Thiago. O exercício do poder de polícia por particulares. In: **RDA – Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 269, p. 255-278, maio/ago. 2015.

MERCOSUL. MERCOSUL/CMC/DEC nº 6/96. Acordo sobre Aplicação das Medidas Sanitárias e Fitossanitárias da OMC. Disponível em: [http://www.mercosur.int/msweb/portal%20intermediario/Normas/normas\\_web/Decisiones/PT/Dec\\_006\\_096\\_Acordo%20Aplic%20Medidas%20Sanit%20Fitossanit%20OMC\\_At%202\\_96.PDF](http://www.mercosur.int/msweb/portal%20intermediario/Normas/normas_web/Decisiones/PT/Dec_006_096_Acordo%20Aplic%20Medidas%20Sanit%20Fitossanit%20OMC_At%202_96.PDF). Acesso em: 22 de agosto de 2017.

MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO. Cadeia de valor da Secretaria de Defesa Agropecuária. Disponível em: <http://www.agricultura.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/planejamento-estrategico/arquivos/MAPACadeiaValor.pdf>. Acesso em: 24 de agosto de 2017.

\_\_\_\_\_. Diagrama Completo de Contexto dos Macroprocessos e Processos de Serviço do Departamento de Saúde Animal. DOCUMENTO INTERNO.

\_\_\_\_\_. Estabelecimentos. Disponível em: <http://indicadores.agricultura.gov.br/ciee/index.htm>. Acesso em: 24 de agosto de 2017.

\_\_\_\_\_. Estatísticas e Dados Básicos de Economia Agrícola, Junho de 2017. Disponível em: <http://www.agricultura.gov.br/assuntos/politica-agricola/todas-publicacoes-de-politica-agricola/estatisticas-e-dados-basicos-de-economia-agricola/PASTADEJUNHO.pdf>. Acesso em: 24 de agosto de 2017.

\_\_\_\_\_. Relatório Anual de Gestão. Exercício 2015. Disponível em: <http://www.agricultura.gov.br/aceso-a-informacao/auditorias/exercicio-2015>. Acesso em: 24 de agosto de 2017.

PARANÁ. Portaria nº 158, de 21 de julho de 2014. Dispõe sobre o credenciamento de pessoas jurídicas para a prestação de serviços de inspeção sanitária e industrial em estabelecimentos de produtos origem animal registrados na ADAPAR. Disponível em: [http://www.adapar.pr.gov.br/arquivos/File/GABINETE/PORTARIAS/2014/158\\_14.pdf](http://www.adapar.pr.gov.br/arquivos/File/GABINETE/PORTARIAS/2014/158_14.pdf). Acesso em: 25 de agosto de 2017.

SIGNIFICADOS.COM.BR. Significado de Workflow. Disponível em: <https://www.significados.com.br/workflow>. Acesso em: 24 de agosto de 2017.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Relatório de Auditoria Operacional, Processo TC 008.930/2016-3, Acórdão 1328/2016. Disponível em:

<http://sindireceita.org.br/wp-content/uploads/2016/10/008.930-2016-3 - Auditoria-Operacional libera o-de-cargas-conteineirizada.pdf>. Acesso em: 23 de agosto de 2017.

\_\_\_\_\_. Processo TC 032.423/2010-1, Acórdão 575/2012. Disponível em: [http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/20120329/AC\\_057\\_5\\_08\\_12\\_P.doc](http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/20120329/AC_057_5_08_12_P.doc). Acesso em: 23 de agosto de 2017.

\_\_\_\_\_. Relatório de Auditoria Operacional, Processo TC 026.155/2011-7, Acórdão 2961/2012. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/etcu/ObterDocumentoSisdoc?seAbrirDocNoBrowser=true&codArqCatalogado=5408761>. Acesso em: 23 de agosto de 2017.

\_\_\_\_\_. Relatório de Levantamento das Atividades de Defesa Sanitária Vegetal e Animal na Superintendência Federal de Agricultura, Pecuária e Abastecimento no Estado do Mato Grosso do Sul, Processo TC 032.423/2010-1, Acórdão 575/2012. Disponível em: [http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/20120329/AC\\_057\\_5\\_08\\_12\\_P.doc](http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/20120329/AC_057_5_08_12_P.doc). Acesso em: 23 de agosto de 2017.

\_\_\_\_\_. Relatório de Levantamento do Sistema Nacional de Crédito Rural Identificação de riscos. Subsídios para novas ações de controle pelo TCU na área de política agrícola e combate à corrupção, bem como para avaliar a governança do SNRC, Processo TC 013.179.2016-0, Acórdão 1708/2017. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/%252a/NUMACORDAO%253A1708%2520ANOACORDAO%253A2017/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/false/1/false>. Acesso em: 23 de agosto de 2017.

\_\_\_\_\_. Relatório de Monitoramento AC-2271-49/05-P, Acórdão 2271/2005, Processo 002.735/2005-4. Disponível em: [https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/\\*/KEY%3AACORDAO-COMPLETO-25676/DTRELEVANCIA%20desc/false/1](https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/*/KEY%3AACORDAO-COMPLETO-25676/DTRELEVANCIA%20desc/false/1). Acesso em: 23 de agosto de 2017.

\_\_\_\_\_. Relatório de Monitoramento, Processo TC 002.735/2005-4, Acórdão 1.167/2010. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/sagas/SvIVisualizarReIVotoAcRtf?codFiltro=SAGAS->

SESSAO-ENCERRADA&seOcultoPagina=S&item0=37639. Acesso em: 23 de agosto de 2017.

\_\_\_\_\_. Relatório Sintético de Levantamento de Escopo Amplo no Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA, Processo TC 025.221/2009-5, Acórdão 1.681/2011. Disponível em: <file:///C:/Users/Glauco/Downloads/Levantamento%20no%20Minist%C3%A9rio%20da%20Agricultura.pdf>. Acesso em: 23 de agosto de 2017.

\_\_\_\_\_. Segundo Monitoramento de Recomendações feitas em Auditoria Operacional no Programa de Segurança Fitozoosanitária do Trânsito de Produtos Agropecuários, Processo TC 008.768/2012-9, Acórdão 2679/2012. Disponível em: <http://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?inline=1&fileId=8A8182A14D92792C014D9280BFE80116>. Acesso em: 23 de agosto de 2017.

UNITED STATES DEPARTMENT OF AGRICULTURE. Stakeholder Announcement – Usda Proposes Adjustments To Agricultural Quarantine Inspection (Aqi) - Program User Fee - APHIS 81-05-014 -Animal and Plant Health Inspection Service. Disponível em: [https://www.aphis.usda.gov/publications/plant\\_health/2016/report-program-successes.pdf](https://www.aphis.usda.gov/publications/plant_health/2016/report-program-successes.pdf). Acesso em: 23 de agosto de 2017.

WORLD HEALTH ORGANIZATION. Codex Alimentarius: international food standards. Versão Portuguesa CAC/RCP 1-1969 Rev. 4 - 2003. Disponível em: [http://www.actionlive.pt/docs/actionalimentar/codex\\_alimentarius\\_VersaoPortuguesa\\_2003.pdf](http://www.actionlive.pt/docs/actionalimentar/codex_alimentarius_VersaoPortuguesa_2003.pdf). Acesso em: 23 de agosto de 2017.

## APÊNDICE I: ROTEIRO BÁSICO DE ENTREVISTAS

### ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMI ESTRUTURADO

“Diagnóstico organizacional e operacional da SDA/MAPA  
 modelo jurídico-institucional,  
 bem como aspectos gerais da gestão e de gestão de pessoas”

Data: \_\_\_ / \_\_\_ / 2017

Horário Início: \_\_\_:\_\_\_ hs

Local: \_\_\_\_\_

### IDENTIFICAÇÃO DA ÁREA/UNIDADE E DO ENTREVISTADO:

Órgão: \_\_\_\_\_ Área/Unidade: \_\_\_\_\_

Entrevistado: \_\_\_\_\_ Cargo: \_\_\_\_\_

E-mail: \_\_\_\_\_ Telefone: \_\_\_\_\_

- ***Solicitamos permissão para que a entrevista seja gravada para possibilitar a recuperação e garantir a fidedignidade da entrevista;***
- ***Caso haja concordância com a gravação, a mesma, bem como este Roteiro de Entrevistas serão destruídos após as conclusões dos trabalhos;***
- ***Não será encaminhado à Direção da SDA ou do MAPA nem as gravações, nem o roteiro de entrevista de cada unidade/órgão.***

**É MUITO IMPORTANTE QUE AS RESPOSTAS CONTENHAM JUSTIFICATIVAS, PARA A MELHOR COMPREENSÃO DA SUA VISÃO!**

Este roteiro de entrevistas semiestruturadas foi desenhado para suportar diagnóstico organizacional e operacional da SDA/MAPA, em relação ao modelo jurídico-institucional, bem como aspectos gerais da gestão e de gestão de pessoas, em relação:

Atividades (Competências) realizadas em cada unidade.

Destas, identificar as que implicam em exercício do Poder de Polícia;

Desafios e dificuldades para a realização das Atividades (Competências) realizadas em cada unidade.

Em relação ao modelo jurídico-institucional;

Em relação aos aspectos gerais da gestão (inclusive suporte das áreas administrativas);

Em relação à gestão de pessoas.

Legislação (Marcos legais), Normas e Manuais que detalham as Atividades (Competências) realizadas em cada unidade.

### **ATIVIDADES (COMPETÊNCIAS) REALIZADAS EM CADA UNIDADE:**

1. Quais são as atividades realizadas pela sua Unidade (Gabinete, Coordenação-Geral ou Departamento)?	
2. Quais os produtos ou serviços são os objetos de atuação na Unidade (Gabinete, Coordenação-Geral ou Departamento)?	
3. Quais são as atividades realizadas pela sua Unidade (Gabinete, Coordenação-Geral ou Departamento) que implicam em exercício do poder de polícia administrativo? “Art. 78. Considera-se poder de polícia a atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da	

<p>produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranqüilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos". Do Código Tributário Nacional.</p>	
<p>4. Por outro lado, quais são as atividades realizadas pela sua Unidade (Gabinete, Coordenação-Geral ou Departamento) que <b>não</b> implicam em exercício do poder de polícia administrativo?</p>	
<p>5. Existe alguma característica especial nas atividades realizadas pela sua Unidade (Gabinete, Coordenação-Geral ou Departamento)? Alguma atenção especial <u>em como são executadas</u>?</p>	
<p><b><u>DESAFIOS E DIFICULDADES PARA A REALIZAÇÃO DAS ATIVIDADES (COMPETÊNCIAS) REALIZADAS EM CADA UNIDADE:</u></b></p>	
<p>6. Das atividades realizadas pela sua Unidade (Gabinete, Coordenação-Geral ou Departamento) todas estão sendo realizadas de forma adequada (produtividade, qualidade e resultados)?</p>	
<p>6.1. Se não, quais não estão adequadas e quais os motivos?</p>	
<p>7. Quais os problemas e dificuldades para a execução das atividades pela sua Unidade (Gabinete, Coordenação-Geral ou Departamento)?</p>	
<p>7.1 E em relação ao modelo jurídico-institucional (unidade administrativa - órgão - da administração direta - direito público)?</p> <p>7.2 E em relação aos aspectos gerais da gestão (inclusive suporte das áreas administrativas)?</p>	
<p>7.3 E em relação à gestão de pessoas e carreiras?</p>	
<p>8. Como a execução das atividades de sua Unidade (Gabinete, Coordenação-Geral ou Departamento) poderia ser</p>	

aperfeiçoada, visando o aumento de produtividade, qualidade e resultados?	
9. Quais as atividades sob responsabilidade da sua Unidade (Gabinete, Coordenação-Geral ou Departamento) necessitariam de maior agilidade e flexibilidade?	
<b><u>LEGISLAÇÃO (MARCOS LEGAIS), NORMAS E MANUAIS QUE DETALHAM AS ATIVIDADES (COMPETÊNCIAS) REALIZADAS EM CADA UNIDADE:</u></b>	
10. Quais as principais Leis, Decretos, Portarias, Resoluções, Ordens de Serviço ou Instruções Normativas ou de Serviço que regulam as atividades executadas pela sua Unidade (Gabinete, Coordenação-Geral ou Departamento)?	
11. Há alguma legislação que tenha acarretado dificuldade ou obstáculo na execução das atividades pela sua Unidade (Gabinete, Coordenação-Geral ou Departamento)?	
12. A sua Unidade tem que se adaptar a alguma legislação internacional para executar suas atividades? Quais seriam? (Importação e Exportação)	
12.1. Existe alguma dificuldade operacional (normativos, pessoal, capacitação, sistemas, etc) para cumprir essa legislação internacional?	
<b><u>ORGANIZAÇÃO:</u></b>	
13. Como é a organização (estrutura hierárquica e técnica) para a execução das atividades sob responsabilidade da Unidade (Gabinete, Coordenação-Geral ou Departamento)?	
14. Existem atividades/competências que poderiam ser repassadas para outro órgão/unidade interna?	

14.1 Ou que estão em outra unidade interna e deveria estar na sua unidade.	
15. As competências de sua Unidade estão adequadas/suficientes?	
16. Suas atividades têm impacto nas atividades da ponta? Como funciona essa relação?	
<b><u>GESTÃO DE PESSOAS:</u></b>	
17. As carreiras (e sua legislação) são adequadas para a execução das atividades pela sua Unidade (Gabinete, Coordenação-Geral ou Departamento)?	
18. A lógica e regra de lotação das carreiras estão adequadas para atender as demandas e necessidades de sua Unidade?	
18.1. E das pontas?	
<b><u>SUPORTE ADMINISTRATIVO:</u></b>	
19. Como avalia o suporte da área meio do seu órgão, nos seguintes temas, em relação às unidades de Portos, Aeroportos, Fronteiras e Recintos Alfandegados? Para cada item avalie se o suporte é adequado, se há dificuldades e quais são:	
19.1. Planejamento e Orçamento?	
19.2. Gestão de Pessoas?	
19.3. Gestão de Cadeia de Suprimentos e Logística?	
19.4. Gestão da Tecnologia da Informação e Comunicação?	
19.5. Finanças e Contabilidade?	
19.6. Consultoria Jurídica e Contencioso Judicial?	
19.7. Controle Interno (Auditoria)?	

<b>RELAÇÕES INTERNAS E EXTERNAS:</b>	
20. Como se dão as relações de seu órgão/unidade com os demais entes da federação?	
21. Como se dão as relações de seu órgão/unidade com outros órgãos/entidades em atividades congêneres. (Anvisa, Receita, etc)	
21.1. Existe sobreposição nas atividades?	
21.2. Existem atividades que poderiam ser repassadas para outro órgão/unidade externa?	
<b><u>CONCLUSÃO:</u></b>	
22. Em quais temas/atividades existem as maiores dificuldades em relação aos órgãos de controle:	
22.1. Interno (Auditoria e Corregedoria)	
22.2. Externo (TCU, AGU)	
23. Algum outro comentário, preocupação, recomendação ou sugestão que possa ser importante e/ou relevante para o estudo do novo modelo de SDA/MAPA?	