

DEFESA AGROPECUÁRIA E INSPEÇÃO  
DE PRODUTOS DE ORIGEM ANIMAL:  
uma breve reflexão sobre a Operação  
Carne Fraca e possíveis contribuições ao  
aprimoramento dos instrumentos  
normativos aplicáveis ao setor

Eduardo Simão de Souza Vieira



## DEFESA AGROPECUÁRIA E INSPEÇÃO DE PRODUTOS DE ORIGEM ANIMAL: uma breve reflexão sobre a Operação Carne Fraca e possíveis contribuições ao aprimoramento dos instrumentos normativos aplicáveis ao setor

Eduardo Simão de Souza Vieira<sup>1</sup>

1 Bacharel em Ciências Econômicas pela Universidade Federal do Paraná e em Direito pelo Centro Universitário IESB. Especialista em Gestão de Assuntos Públicos pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná e em Direito Legislativo pelo Instituto Legislativo Brasileiro. Consultor Legislativo do Senado Federal, atuando no Núcleo de Economia, Área de Economia e Agricultura. E-mail: [edussv@senado.leg.br](mailto:edussv@senado.leg.br)

## SENADO FEDERAL

### DIRETORIA GERAL

Ilana Trombka – Diretora-Geral

### SECRETARIA GERAL DA MESA

Luiz Fernando Bandeira de Mello Filho – Secretário Geral

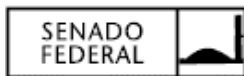
### CONSULTORIA LEGISLATIVA

Danilo Augusto Barboza de Aguiar – Consultor-Geral

### NÚCLEO DE ESTUDOS E PESQUISAS

Rafael Silveira e Silva – Coordenador

Núcleo de Estudos e Pesquisas  
da Consultoria Legislativa



Conforme o Ato da Comissão Diretora nº 14, de 2013, compete ao Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa elaborar análises e estudos técnicos, promover a publicação de textos para discussão contendo o resultado dos trabalhos, sem prejuízo de outras formas de divulgação, bem como executar e coordenar debates, seminários e eventos técnico-acadêmicos, de forma que todas essas competências, no âmbito do assessoramento legislativo, contribuam para a formulação, implementação e avaliação da legislação e das políticas públicas discutidas no Congresso Nacional.

### Contato:

[conlegestudos@senado.leg.br](mailto:conlegestudos@senado.leg.br)

URL: [www.senado.leg.br/estudos](http://www.senado.leg.br/estudos)

ISSN 1983-0645

O conteúdo deste trabalho é de responsabilidade dos autores e não representa posicionamento oficial do Senado Federal.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

Como citar este texto:

VIEIRA, E. S. de S. **Defesa Agropecuária e Inspeção de Produtos de Origem Animal: uma breve reflexão sobre a Operação Carne Fraca e possíveis contribuições ao aprimoramento dos instrumentos normativos aplicáveis ao setor.** Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/ CONLEG/Senado, Março/2017 (Texto para Discussão nº 230). Disponível em: [www.senado.leg.br/estudos](http://www.senado.leg.br/estudos). Acesso em 28 de março de 2017.

# **DEFESA AGROPECUÁRIA E INSPEÇÃO DE PRODUTOS DE ORIGEM ANIMAL: UMA BREVE REFLEXÃO SOBRE A OPERAÇÃO CARNE FRACA E POSSÍVEIS CONTRIBUIÇÕES AO APRIMORAMENTO DOS INSTRUMENTOS NORMATIVOS APLICÁVEIS AO SETOR**

## **RESUMO**

Os desdobramentos da Operação Carne Fraca evidenciam a importância dos serviços de inspeção sanitária e da atividade de Defesa Agropecuária como um todo. A partir dessa constatação, o trabalho busca recapitular algumas das discussões mais recentes havidas no Congresso Nacional quanto à política de Defesa Agropecuária no Brasil. São destacadas as conclusões da avaliação da política de Defesa Agropecuária realizada pela Comissão de Agricultura e Reforma Agrária do Senado Federal no ano de 2015 e as alterações legislativas propostas por projetos de lei em trâmite. O objetivo é fomentar o debate acerca de aperfeiçoamentos ao marco legal da Defesa Agropecuária com vistas ao fortalecimento dessa atividade.

**PALAVRAS-CHAVE:** Defesa Agropecuária; Inspeção Sanitária; Operação Carne Fraca.



## SUMÁRIO

1	O QUE É A DEFESA AGROPECUÁRIA? .....	2
1.1.	OBJETIVOS DA DEFESA AGROPECUÁRIA .....	3
1.2.	ATIVIDADES DA DEFESA AGROPECUÁRIA .....	4
2	MARCO LEGAL DA DEFESA AGROPECUÁRIA.....	6
3	DISCUSSÕES LEGISLATIVAS.....	8
3.1.	AVALIAÇÃO DA POLÍTICA DE DEFESA AGROPECUÁRIA.....	9
3.2.	PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS EM TRÂMITE NO CONGRESSO NACIONAL.13	
	PLS Nº 326, DE 2016 .....	13
	PLS Nº 379, DE 2016 .....	16
	PROJETO DE LEI (PL) Nº 1.670, DE 2015 .....	17
4	QUAIS APRIMORAMENTOS AS SUPOSTAS IRREGULARIDADES DA OPERAÇÃO CARNE FRACA SUGEREM? .....	18
4.1.	DOS FATOS RELATADOS .....	18
4.2.	OBSERVAÇÕES SOBRE AS SUPOSTAS IRREGULARIDADES .....	20
4.3.	COMO AS PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS EM DISCUSSÃO PODERIAM AFETAR A REALIDADE DA INSPEÇÃO SANITÁRIA DE PRODUTOS DE ORIGEM ANIMAL? .....	21
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	23
	APÊNDICE – LEGISLAÇÃO APLICADA À ÁREA DE DEFESA AGROPECUÁRIA NO ÂMBITO FEDERAL .....	24





## **DEFESA AGROPECUÁRIA E INSPEÇÃO DE PRODUTOS DE ORIGEM ANIMAL: UMA BREVE REFLEXÃO SOBRE A OPERAÇÃO CARNE FRACA E POSSÍVEIS CONTRIBUIÇÕES AO APRIMORAMENTO DOS INSTRUMENTOS NORMATIVOS APLICÁVEIS AO SETOR**

Em 17 de março de 2017, veio ao conhecimento do público a Operação Carne Fraca, que, segundo a assessoria de comunicação social da Polícia Federal (PF) em Curitiba<sup>1</sup>, é a maior já realizada pela corporação, contando com, aproximadamente, 1.100 policiais federais, cumprindo 309 mandados judiciais em diversas unidades da federação.

São diversas as supostas irregularidades e dizem respeito, entre outras, a falsificação de embalagens, venda de carne vencida, adição de produtos em desacordo com normas técnicas em produtos de origem animal<sup>2</sup> e extorsão<sup>3</sup>. Além de empresários do setor de carnes, fiscais federais agropecuários teriam concorrido para as irregularidades.

As consequências das irregularidades detectadas ainda são desconhecidas, mas certamente os prejuízos serão grandes, não apenas para as empresas suspeitas, mas para toda a cadeia produtiva de carnes no Brasil.

Ainda no mesmo dia do anúncio da operação da PF, as duas maiores empresas envolvidas acumularam uma perda de quase R\$ 6 bilhões em valor de mercado<sup>4</sup> e grandes importadores já haviam pedido esclarecimentos às autoridades brasileiras, como a União Europeia<sup>5</sup> e a China<sup>6</sup>.

---

<sup>1</sup> Veja matéria publicada no sítio do Departamento de Polícia Federal na internet: <http://www.pf.gov.br/agencia/noticias/2017/03/pf-desarticula-esquema-criminoso-envolvendo-agentes-publicos-e-empresarios>. Acesso em 17/03/2017.

<sup>2</sup> Veja matéria publicada no sítio Globo.com: <http://g1.globo.com/pr/parana/noticia/2017/03/policia-federal-deflagra-operacao-de-combate-venda-ilegal-de-carnes.html>. Acesso em 17/03/2017.

<sup>3</sup> Veja matéria publicada no sítio da Gazeta do Povo: <http://www.gazetadopovo.com.br/vida-publica/fiscais-levaram-hamburger-e-picanha-do-madero-bidcrrfqjhbzuoy3h17umtw2z>. Acesso em 17/03/2017.

<sup>4</sup> Veja matéria publicada no sítio da Folha de São Paulo: <http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2017/03/1867454-acoas-de-jbs-e-brf-despencam-e-contaminam-bolsa-que-perde-239.shtml>. Acesso em 20/03/2017.

<sup>5</sup> Veja matéria publicada no sítio da Revista Globo Rural: <http://revistagloborural.globo.com/Noticias/Criacao/Boi/noticia/2017/03/uniao-europeia-pede-reuniao-de-emergencia-com-o-brasil-sobre-fraude-da-carne.html>. Acesso em 20/03/2017.

Na segunda-feira, 20 de março de 2017, já havia notícias de que a Coreia do Sul intensificaria a fiscalização de carne de frango importada do Brasil e baniria, temporariamente, as vendas de produtos da BRF<sup>7</sup>, e de que a União Europeia teria suspenso as importações de produtos das empresas envolvidas na operação Carne Fraca<sup>8</sup>.

Para uma ideia da magnitude do setor que pode ser afetado pela crise, dados do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) mostram que, no ano de 2016, foram abatidos mais de 24 milhões de bovinos e 5,5 bilhões de aves sob a responsabilidade dos Serviços de Inspeção de Produtos de Origem Animal das Superintendências Federais da Agricultura<sup>9</sup>.

Quanto à relevância do mercado de carnes, o valor bruto da produção (VBP)<sup>10</sup> da bovinocultura de corte, suinocultura e avicultura de corte somou mais de R\$ 144 bilhões em 2016<sup>11</sup> e as exportações somaram, no mesmo período, cerca de US\$ 12,5 bilhões<sup>12</sup> ou, aproximadamente, R\$ 39 bilhões, considerando um câmbio de R\$ 3,10.

A repercussão da operação e a relevância do mercado de carnes para o País trazem elementos para a reflexão acerca da importância da política de Defesa Agropecuária para a sustentabilidade econômica dos mercados agropecuários, bem como da adequação das normas legais vigentes afetas a essa área e, especialmente, à inspeção industrial de produtos de origem animal.

## 1 O QUE É A DEFESA AGROPECUÁRIA?

A Defesa Agropecuária é uma atividade complexa, que envolve a cooperação de diversas esferas de governo e a colaboração entre o Estado e o setor produtivo para o

---

<sup>6</sup> Veja matéria publicada no sítio Globo.com: <http://oglobo.globo.com/economia/destino-de-us-2-bi-em-vendas-do-brasil-china-cobra-explicacoes-21085185>. Acesso em 20/03/2017.

<sup>7</sup> Veja matéria publicada no sítio Globo.com: <http://oglobo.globo.com/economia/coreia-do-sul-barratemporariamente-importacao-de-produtos-de-frango-da-brf-21085931>. Acesso em 20/03/2017.

<sup>8</sup> Veja matéria publicada no sítio UOL: <http://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2017/03/20/uniao-europeia-barratemporariamente-importacao-de-carne-das-empresas-investigadas-pela-pf.htm>. Acesso em 20/03/2017.

<sup>9</sup> Informações disponíveis em: [http://sigsif.agricultura.gov.br/sigsif\\_cons!/ap\\_abate\\_estaduais\\_cons?p\\_select=SIM](http://sigsif.agricultura.gov.br/sigsif_cons!/ap_abate_estaduais_cons?p_select=SIM). Acesso em 20/03/2017.

<sup>10</sup> O VBP corresponde ao faturamento bruto do estabelecimento agropecuário e não considera os valores agregados ao produto na etapa subsequente de industrialização.

<sup>11</sup> Conforme dados do Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços, disponíveis em: <http://www.mdic.gov.br/comercio-exterior/estatisticas-de-comercio-exterior/balanca-comercial-brasileira-acumulado-do-ano?layout=edit&id=2205>. Acesso em 20/03/2017.

<sup>12</sup> Preço FOB (Free on board).

atendimento a finalidades diversas, como a proteção dos rebanhos, das culturas vegetais e da saúde da população.

A resposta sobre o que é Defesa Agropecuária passa, portanto, pela análise dos objetivos que essa política procura atingir e sobre suas atividades, que constituem os meios utilizados para o alcance desses objetivos.

### **1.1. OBJETIVOS DA DEFESA AGROPECUÁRIA**

A legislação brasileira estabelece que a Defesa Agropecuária tem por objetivo assegurar: *i) a sanidade das populações vegetais; ii) a saúde dos rebanhos animais; iii) a idoneidade dos insumos e dos serviços utilizados na agropecuária; e iv) a identidade e segurança higiênico-sanitária e tecnológica dos produtos agropecuários*<sup>13</sup>.

Nogueira (2013)<sup>14</sup>, a partir de informações do fórum Rede de Inovação Tecnológica para Defesa Agropecuária, elabora o seguinte conceito, o qual contempla os objetivos consignados na legislação:

A Defesa Agropecuária é uma estrutura constituída de normas e ações que integram sistemas públicos e privados, sob o princípio aglutinador da preservação ou melhoria da condição zoofitossanitária, em todo o território nacional, garantindo, assim, a proteção da saúde dos animais e a sanidade dos vegetais, a idoneidade dos insumos e dos serviços utilizados na agropecuária, além da identidade, qualidade e segurança higiênico-sanitária dos alimentos e demais produtos agropecuários.

Por meio da preservação ou melhoria da condição zoofitossanitária, o poder público busca atingir finalidades que se relacionam com as dimensões humana, ambiental e econômica.

No que se refere à dimensão humana, que tem como foco a proteção à saúde pública, as atividades da Defesa Agropecuária são essenciais para a garantia da qualidade e da inocuidade dos alimentos produzidos e comercializados no País ou no exterior. O estabelecimento de normas técnicas para o registro e a aplicação de produtos fitossanitários na agricultura tem por escopo, também, a defesa da saúde do trabalhador rural. Além disso, a preservação das populações vegetais e dos rebanhos animais da

---

<sup>13</sup> Conforme *caput* do art. 27-A da Lei nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991, que dispõe sobre a política agrícola.

<sup>14</sup> NOGUEIRA, Natália. Comunicação na Defesa Agropecuária in Elementos de Defesa Agropecuária. Ed. Vilela, E. F. e Callegaro, G. M. Piracicaba: FEALQ, 2013. P. 116.

ação de pragas e doenças é fundamental para que se garanta a produção de alimentos na escala necessária à segurança alimentar da população.

Embora a dimensão ambiental não seja considerada propriamente um objetivo da atuação da Defesa Agropecuária, é uma preocupação que permeia diversos aspectos dessa atividade, como é o caso da Lei nº 7.802, de 11 de julho de 1989, que veda o registro de agrotóxicos cujas características causem danos ao meio ambiente<sup>15</sup>, e da Lei do Estado de São Paulo nº 10.478, de 22 de dezembro de 1999, que elenca, entre os objetivos da política agrícola relativa ao combate de pragas e doenças que comprometem a sanidade das populações vegetais, a compatibilização das providências a serem adotadas com as normas e princípios de proteção do meio ambiente e da conservação dos recursos naturais, além da preservação da saúde humana<sup>16</sup>.

Além disso, no que tange à dimensão econômica, a Defesa Agropecuária exerce um papel fundamental para o agronegócio brasileiro na qualidade de “fiador”, perante o mercado internacional, da qualidade e segurança de seus produtos. Quanto a esse aspecto, é importante lembrar que o setor é responsável por mais de um quinto do Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro e por quase metade das exportações do País<sup>17</sup>.

## **1.2. ATIVIDADES DA DEFESA AGROPECUÁRIA**

Para o atingimento dos objetivos da Defesa Agropecuária, o Poder Público desenvolve as seguintes atividades: *i) vigilância e defesa sanitária vegetal e animal; ii) inspeção e classificação de produtos de origem vegetal e animal, seus derivados, subprodutos e resíduos de valor econômico; e iii) fiscalização dos insumos e dos serviços usados nas atividades agropecuárias*<sup>18</sup>.

A Defesa Agropecuária atua, dessa forma, em todas as etapas da produção agropecuária: no registro e na fiscalização dos insumos utilizados na produção; na produção propriamente dita; na industrialização e comercialização dos produtos e

---

<sup>15</sup> Alínea f do § 6º do art. 3º da Lei nº 7.802, de 11 de julho de 1989, conhecida como lei de agrotóxicos.

<sup>16</sup> Art. 1º, inciso V, da Lei nº 10.478, de 22 de dezembro de 1999, do Estado de São Paulo.

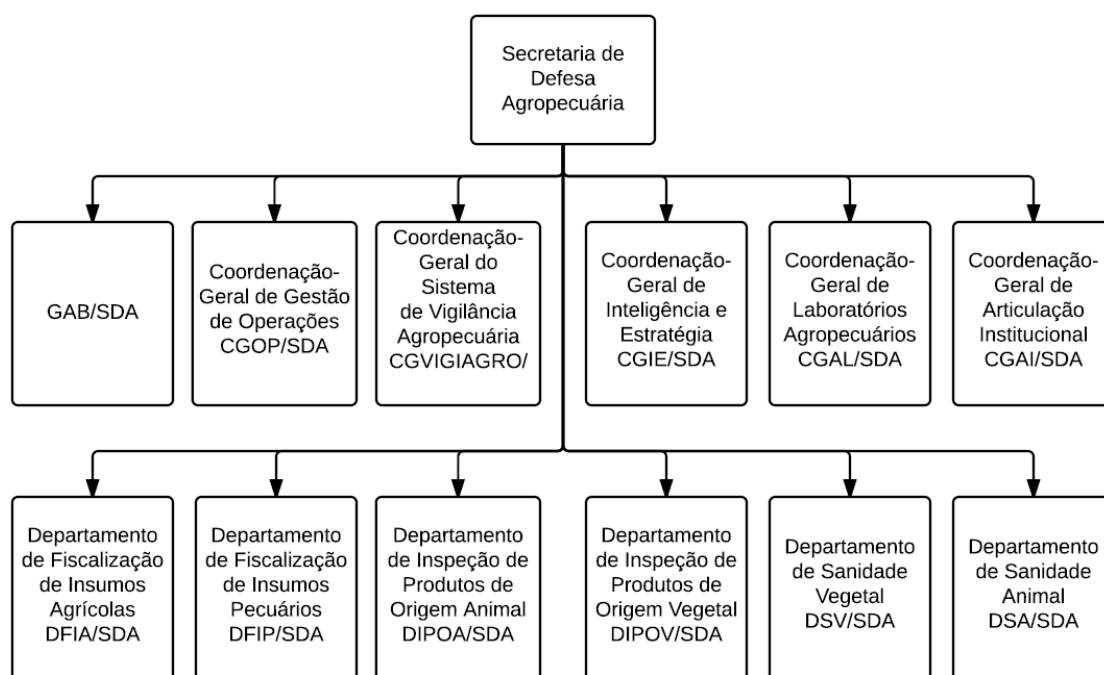
<sup>17</sup> Dados disponíveis no sítio do Centro de Estudos Avançados em Economia Aplicada (CEPEA) da Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz (ESALQ/USP): <http://www.cepea.esalq.usp.br/br/pib-do-agronegocio-brasileiro.aspx>. Acesso em 20/03/2017 e <http://www.cepea.esalq.usp.br/upload/kceditor/files/2016.pdf>. Acesso em 20/03/2017.

<sup>18</sup> Conforme § 1º do art. 27-A da Lei nº 8.171, de 1991.

subprodutos de origens animal e vegetal; na importação e exportação de insumos e produtos agropecuários; bem como no trânsito desses produtos.

No âmbito do Governo Federal, as competências relativas às ações de Defesa Agropecuária são afetas ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), que dispõe, para essa finalidade, da Secretaria de Defesa Agropecuária (SDA).

A SDA, por sua vez, é constituída de departamentos dedicados às atividades específicas da Defesa Agropecuária e coordenações-gerais afetas às áreas de atuação transversal aos vários departamentos, como é o caso dos laboratórios agropecuários e do sistema de vigilância agropecuária (VIGIAGRO). O organograma a seguir dá uma visão geral da estrutura da SDA:



Fonte: Mapa<sup>19</sup>. Elaboração própria.

Enquanto os departamentos da SDA atuam na elaboração de diretrizes, formulação, coordenação e monitoramento das ações de suas respectivas competências, as Superintendências Federais de Agricultura, Pecuária e Abastecimento (SFA) executam diretamente atividades e ações relacionadas à defesa sanitária, inspeção, classificação e fiscalização agropecuárias, incluída a sanidade pesqueira e aquícola, nos

<sup>19</sup> Informações disponíveis em: <http://www.agricultura.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/quem-e-quem/secretaria-de-defesa-agropecuaria-sda-mapa>. Acesso em 20/03/2017.

termos do art. 39, I, da Estrutura Regimental do Mapa aprovada pelo Decreto nº 8.852, de 20 de setembro de 2016.

Importante notar, ainda, que, por se tratar de matéria relacionada às competências comuns e concorrentes dos entes da Federação, nos termos dos arts. 23 e 24 da Constituição Federal<sup>20</sup>, as atividades de Defesa Agropecuária são desenvolvidas, além da União, no âmbito de estados e municípios.

A importância da atuação dos entes subnacionais para a política de Defesa Agropecuária pode ser estimada pela quantidade de servidores dedicados à atividade. Em 2015, o Mapa dispunha de 2.494 servidores na área finalística da Defesa Agropecuária, sendo 248 deles lotados na SDA e 2.246 nas SFA<sup>21</sup>, enquanto, segundo dados da União Nacional dos Fiscais Agropecuários (UNAFSA), havia no sistema estadual 11.131 servidores atuando na Defesa Agropecuária, sendo 5.302 fiscais, 4.484 técnicos e 1.345 auxiliares<sup>22</sup>.

## **2 MARCO LEGAL DA DEFESA AGROPECUÁRIA**

A legislação relativa à Defesa Agropecuária é bastante complexa, devido à multiplicidade de atividades que compõem o escopo da área, à atuação concorrente dos entes da Federação ou à necessidade de especificação de minúcias técnicas, o que resulta na proliferação de diplomas normativos legais e infralegais.

Somente no âmbito federal, há diversos diplomas normativos legais vigentes<sup>23</sup> que, em seu todo ou em parte, possuem disposições correlatas à Defesa Agropecuária<sup>24</sup>. Quatorze deles foram objeto do Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 592, de 2011, de

---

<sup>20</sup> Em razão da multiplicidade de objetivos da defesa agropecuária, é possível relacionar a atuação estatal nessa área aos incisos II, VI e VIII do art. 23, que tratam, respectivamente, das competências materiais comuns relacionadas à proteção da saúde pública, do meio ambiente e ao fomento agropecuário e organização do abastecimento alimentar, e aos incisos V, VI e XII do art. 24, em que se estabelecem as competências legislativas concorrentes relacionadas à produção e consumo, proteção do meio ambiente e defesa da saúde, respectivamente.

<sup>21</sup> Conforme dados apresentados pela Controladoria-Geral da União (CGU) em audiência pública da Comissão de Agricultura e Reforma Agrária do Senado Federal (CRA) em 20/08/2015. Disponível em: <http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento/download/cf6d60b3-74bc-4778-8449-e2ac89894e70>. Acesso em 20/03/2015.

<sup>22</sup> Dados de 2015, apresentados pelo representante da Unafa em audiência pública da Comissão de Agricultura e Reforma Agrária do Senado Federal realizada em 17 de setembro de 2015.

<sup>23</sup> Leis, decretos-lei e decretos com *status* de lei.

<sup>24</sup> A relação dos diplomas legais aplicados à área de defesa agropecuária no âmbito federal encontra-se no Apêndice deste trabalho.

autoria do então Senador ANTONIO RUSSO, que consolida a legislação sanitária vegetal e animal em âmbito federal ao longo de 321 artigos<sup>25</sup>.

É, todavia, no nível infralegal que as disposições normativas se multiplicam com maior ênfase. Somente o Regulamento da Inspeção Industrial e Sanitária de Produtos de Origem Animal, aprovado pelo Decreto nº 39.691, de 29 de março de 1952, possui um total de 952 artigos.

Essa complexidade do sistema normativo de Defesa Agropecuária acaba por suscitar dúvidas que dizem respeito a conflitos de competência, à legitimidade para edição de atos normativos infralegais e a conflitos aparentes de normas.

Nesse sentido, pesquisa apresentada no âmbito do Projeto Inovação Tecnológica para Defesa Agropecuária (InovaDefesa)<sup>26</sup>, intitulada Análise do Sistema Normativo de Defesa Agropecuária<sup>27</sup>, identificou, por meio de pesquisa jurisprudencial, questionamentos relacionados a: *i*) incompetência para edição de atos normativos; *ii*) inovação na ordem jurídica por resolução de órgão do Poder Executivo; *iii*) conflito de competências entre União e Estados, entre a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) e o Mapa, entre o Mapa e a Receita Federal do Brasil (RFB), entre o Mapa e o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA); *iv*) conflitos aparentes de normas entre o Código Penal e a Lei nº 7.802, de 1989; *v*) abuso na fiscalização; e *vi*) dúvidas acerca da habilitação profissional exigida para fiscais da área animal.

Outro ponto que chama a atenção em relação à legislação da área de Defesa Agropecuária é o fato de muitas das normas aplicáveis ao setor terem sido editadas há muitas décadas, como é o caso dos Decretos nº 24.114 e nº 24.548, ambos de 1934, que

---

<sup>25</sup> O PLS nº 592, de 2011, foi aprovado pelo Senado Federal em 12/03/2014 e encaminhado à Câmara dos Deputados, onde foi autuado como Projeto de Lei nº 7.264, de 2014, e aguarda parecer do relator no Grupo de Trabalho de Consolidação das Leis (CTCL).

<sup>26</sup> II Conferência Nacional sobre Defesa Agropecuária, 2010, Belo Horizonte. Painel legislação em defesa agropecuária e desenvolvimento socioeconômico: tensões, tendências e boas práticas (28/05/2010), resultado do projeto de pesquisa “InovaDefesa”, financiado pelo CNPq (www.inovadefesa.ning), coordenado pelo prof. Evaldo Ferreira Vilela (UFV).

<sup>27</sup> In VILELA, Evaldo Ferreira e CALLEGARO, Geraldo M. Elementos de defesa agropecuária: sistema normativo, invasões biológicas, comunicação, história, risco e segurança dos alimentos, conformidade e rastreabilidade. Fundação de Estudos Agrários Luiz de Queiroz (FEALQ). Piracicaba-SP, 2013. Pp. 15-71. *Apud* SENADO FEDERAL, Relatório de Avaliação de Políticas Públicas: Defesa Agropecuária. Comissão de Agricultura e Reforma Agrária do Senado Federal. Brasília, dezembro de 2015. Disponível em: <http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento/download/6aef36d2-a46d-420f-a305-8d3f6ca91bae>. Acesso em 20/03/2017.

aprovam os regulamentos dos serviços de defesa sanitária vegetal e animal, respectivamente.

Durante as audiências públicas promovidas pela Comissão de Agricultura e Reforma Agrária do Senado Federal (CRA) no âmbito da Avaliação da Política de Defesa Agropecuária, no ano de 2015, houve consenso entre os convidados quanto à defasagem da legislação federal<sup>28</sup>, sendo que boa parte dela teria sido elaborada quando a realidade do setor agropecuário era completamente diferente da atual, em termos tecnológicos e econômicos.

Como destacado na Justificação do PLS nº 427, de 2012, da Senadora LÍDICE DA MATA, os decretos de 1934, ainda que contenham comandos válidos e atuais, *somam mais de duzentos artigos, tratando de forma excessivamente detalhada assuntos que deveriam ser remetidos ao regulamento ou às normas técnicas ministeriais*<sup>29</sup>.

Como exemplo, a Senadora cita o art. 61 do Decreto nº 24.458, de 1934, que enumera as moléstias passíveis de aplicação das medidas de defesa sanitária animal e que não contempla doenças descritas ou surgidas posteriormente à edição da norma, como é o caso da encefalopatia espongiforme bovina, conhecida como “doença da vaca louca”. Nesses casos, argumenta, a boa técnica legislativa recomenda que a disposição seja objeto de norma infralegal, de competência do Poder Executivo.

### 3 DISCUSSÕES LEGISLATIVAS

As Casas do Congresso Nacional constituem, por excelência, um dos mais proeminentes fóruns de debate acerca das políticas conduzidas pelo Poder Público no âmbito federal.

As discussões tomam lugar, principalmente, no âmbito das comissões temáticas permanentes de ambas as Casas, comissões mistas e, também, nas comissões especiais da Câmara dos Deputados.

---

<sup>28</sup> SENADO FEDERAL, Relatório de Avaliação de Políticas Públicas: Defesa Agropecuária. Comissão de Agricultura e Reforma Agrária do Senado Federal. Brasília, dezembro de 2015. Pág. 11. Disponível em: <http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento/download/6aef36d2-a46d-420f-a305-8d3f6ca91bae>. Acesso em 20/03/2017.

<sup>29</sup> Para mais informações a respeito do *status* normativo dos Decretos nº 24.114 e nº 24.548, de 1934, ver o Texto para Discussão nº 98, de autoria dos Consultores Legislativos Fernando Lagares Távora, Gustavo Henrique Fidelis Taglialegra, Humberto Mendes de Sá Formiga e Marcus Peixoto, disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-98-notas-sobre-proposta-de-consolidacao-das-leis-de-defesa-agropecuaria/view>. Acesso em 20/03/2017.



O próprio processo de instrução das proposições legislativas em trâmite nas Casas acaba por gerar um rico debate registrado em documentos como os pareceres e votos em separado, proferidos nas comissões ou no Plenário.

Além disso, desde 2014, o Senado Federal vem realizando, no âmbito de suas comissões permanentes, avaliação e discussão de políticas públicas<sup>30</sup>, com o objetivo de investigar seus efeitos sobre o conjunto da sociedade brasileira e propor aprimoramentos legislativos que contribuam para a melhor execução dessas políticas.

Em 2014, primeiro ano do ciclo, a CRA selecionou as políticas de Crédito Rural e de Recursos Hídricos para a Agricultura na Região Semiárida Nordestina, cujos relatórios contêm uma avaliação da situação daquelas políticas e apontam caminhos para a melhoria de sua execução, inclusive por meio de medidas legislativas. Em 2015, a CRA avaliou a política de Defesa Agropecuária e, em 2016, a de Seguro Rural.

No presente tópico, abordaremos, portanto, as reflexões trazidas pela Comissão de Agricultura e Reforma Agrária do Senado Federal quando da avaliação da Política de Defesa Agropecuária e algumas proposições selecionadas, que tratam com maior ênfase do tema.

### **3.1. AVALIAÇÃO DA POLÍTICA DE DEFESA AGROPECUÁRIA**

O Relatório da Avaliação da Política de Defesa Agropecuária, realizada pela CRA em 2015<sup>31</sup>, sugere que lacunas existentes no marco legal relativamente à fiscalização e à inspeção sanitária podem ser responsáveis pela excessiva burocratização das atividades correlatas, inibindo a utilização de recursos técnicos que poderiam otimizar a utilização dos recursos materiais e humanos vinculados à atividade, tais como o uso de critérios de amostragem e mapeamento de riscos.

Um exemplo de como as eventuais lacunas da legislação podem burocratizar a atividade de fiscalização do Estado foi dado pelo representante do Mapa em audiência pública realizada pela CRA em 22/10/2015, na qual informou que, no âmbito da Vigilância Agropecuária Internacional, 100% das operações sofrem intervenção física por parte dos fiscais do Mapa em razão da falta de penalidades inibitórias.

---

<sup>30</sup> Com base na Resolução nº 44, de 2013, que altera o Regimento Interno do Senado Federal para estabelecer procedimento de avaliação de políticas públicas no âmbito do Senado Federal.

<sup>31</sup> Disponível em: <http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento/download/6aef36d2-a46d-420f-a305-8d3f6ca91bae>. Acesso em 20/03/2017.

Nesses casos, muito embora os procedimentos considerados excessivamente burocráticos estejam consignados em instrumentos normativos infralegais, a otimização dos procedimentos, pela utilização do critério de amostragem, por exemplo, passa por uma necessária redefinição do marco legal, que deve estabelecer penalidades severas o suficiente para inibir eventuais tentativas de ação em desconformidade com o regulamento.

Além disso, o Relatório da CRA aponta para o fato de que a norma atual não compartilha responsabilidade com o setor privado e já alertava, naquele momento, que o compartilhamento de responsabilidades e a desburocratização não devem resultar no enfraquecimento do sistema nacional de inspeção sanitária, uma vez que a ocorrência de falha poderia *acarretar prejuízos catastróficos para o agronegócio brasileiro*<sup>32</sup>.

A respeito desse assunto, o Relatório chama a atenção para o fato de que a flexibilização das rotinas de inspeção e fiscalização não pode ser visto como uma saída, ao menos a única, para a carência de recursos humanos e orçamentários para o setor:

(...) a utilização de instrumentos modernos de gestão do risco na defesa agropecuária deve vir acompanhada de uma adequada estrutura de recursos humanos e materiais, mapeamento completo das atividades de defesa agropecuária e do risco a elas inerente, gestão eficiente e transparente das informações sensíveis, capacitação permanente de pessoal ligado às atividades. (p. 40)

Em outras palavras, é condição para a concessão de autonomia para o setor privado a existência de um sistema efetivo e eficiente de fiscalização, com penas severas para aqueles que se utilizem da maior autonomia para burlar as normas que regulamentam o setor.

O Relatório aborda, também, a questão orçamentária do setor de Defesa Agropecuária, acerca da qual foram apontados três problemas principais:

- a) escassez de recursos orçamentários destinados à defesa agropecuária;
- b) necessidade de proteção dos recursos da defesa agropecuária contra eventuais contingenciamentos orçamentários, o que se entende inadequado em razão do caráter continuado e da essencialidade das atividades de defesa agropecuária; e

---

<sup>32</sup> Lamentavelmente, os acontecimentos subsequentes à deflagração da Operação Carne Fraca parecem estar confirmando a previsão de consequências nefastas para o agronegócio do País em caso de falhas do sistema de inspeção sanitária, ainda que decorrentes de desvios de conduta de poucos envolvidos.

- c) baixo nível de execução da despesa orçamentária em razão das limitações relativas à utilização do convênio enquanto instrumento de descentralização desses recursos.

Reforçando a importância de se preservar os recursos orçamentários destinados à Defesa Agropecuária, o Relatório ressalta que a execução orçamentária do Governo federal com o Programa 2028 (Defesa Agropecuária) corresponde à média de R\$ 240 milhões<sup>33</sup> – entre 2012 e 2014 –, valor que pode ser considerado pouco significativo se comparado ao total do orçamento fiscal da União (0,019%) e ao Produto Interno Bruto (PIB) do Agronegócio – algo em torno de R\$ 1,4 trilhão em 2014 –, setor para o qual a atividade de Defesa Agropecuária é essencial.

Além disso, na avaliação da CRA, é de suma importância que se evite o contingenciamento de recursos destinados à Defesa Agropecuária, pois a descontinuidade dessas atividades, mesmo que por breves períodos, *coloca em risco a segurança alimentar da população e a sanidade das populações vegetais e animais, podendo comprometer de forma severa o setor produtivo nacional* (p. 42).

No que concerne à adequação dos recursos humanos dedicados às atividades de Defesa Agropecuária no âmbito do Governo Federal, o Relatório da CRA apontou que, embora não haja um estudo sistemático e abrangente, de nível nacional, acerca da efetiva necessidade de servidores para o quadro do Mapa, a carência de servidores foi constatada em auditorias da Controladoria-Geral da União (CGU) e do Tribunal de Contas da União (TCU).

Além da mera carência de pessoal, o Relatório, a partir de manifestações do representante do TCU, na audiência pública realizada em 20 de agosto de 2015, e do representante da SDA, na audiência de 17 de setembro de 2015, também aponta para a dificuldade que o Mapa<sup>34</sup> encontra para manter quadros adequados em determinadas regiões, notadamente as de fronteira, que seriam menos atrativas em termos de qualidade de vida, e para o fato de que, sem o completo mapeamento dos processos relacionados às atividades de defesa agropecuária, não é possível, sequer, estabelecer a lotação ideal em cada uma das unidades com segurança.

---

<sup>33</sup> Engloba despesas correntes e de capital, mas não considera valores relativos à folha de pagamento.

<sup>34</sup> Importante registrar que não se trata de uma dificuldade específica do Mapa, mas atinge todos os órgãos da Administração Pública Federal que tenham necessidade de lotar contingentes em regiões consideradas de difícil provimento, como fronteiras.

Com relação às atividades específicas da área de Defesa Agropecuária, a que demandou maior atenção da Comissão no transcurso da respectiva avaliação foi, certamente, a inspeção sanitária de produtos de origem animal. De um lado, representantes do setor produtivo alegam a necessidade de modernização do marco regulatório da inspeção, que não teria evoluído a contento diante do crescimento exponencial da produção e do grande dinamismo do setor, e, de outro, representantes de sindicatos e associações representativas de fiscais agropecuários argumentam que a realização da inspeção por agentes privados – como defendido por representantes do setor produtivo e alguns executores estaduais de atividades de defesa agropecuárias – fragilizaria o processo, uma vez que tais agentes não contariam com a relativa estabilidade de que goza o fiscal servidor público.

O Relatório aponta, contudo, que não há uma saída única para a questão:

A situação pode comportar uma ampla gama de soluções, como a divisão entre as atividades de inspeção e de fiscalização, atribuindo-se a primeira à iniciativa privada, ou mesmo soluções mais complexas, como a constituição de fundos para contratação de servidores públicos em número adequado mediante a cobrança de taxas de inspeção, com receita vinculada a essa finalidade. (p. 46)

É importante, também, que as discussões a respeito de eventuais reformulações do modelo de inspeção e fiscalização de produtos de origem animal considere a questão do abate clandestino de animais, situação que poderia ser atacada com mais ênfase a partir de um fortalecimento da fiscalização fora das plantas inspecionadas.

No que concerne às relações federativas no âmbito das atividades de Defesa Agropecuária, o Relatório aponta que, devido ao amplo escopo dessas atividades, faz-se necessária a atuação do poder público nas três esferas da Federação, o que exige coordenação e cooperação entre a União, os estados e os municípios, além do Distrito Federal.

Quanto a esse tema, as queixas identificadas na avaliação da CRA dizem respeito à falta de apoio técnico e financeiro da União para a estruturação do Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária (SUASA) no âmbito de estados e municípios, à falta de harmonização dos procedimentos adotados pelos diversos entes, à baixa adesão de municípios ao Suasa, entre outras.

Por fim, o relatório da CRA se deteve sobre o registro de agroquímicos, onde a principal queixa dizia respeito à morosidade para a análise dos processos de registro de defensivos agrícolas.

A partir da avaliação, a CRA propôs alguns encaminhamentos, dentre os quais se destaca a apresentação de projeto de lei para instituir a Política Nacional de Defesa Agropecuária, que abordaremos no tópico seguinte deste trabalho, relativo às proposições legislativas em trâmite no Congresso Nacional.

### **3.2. PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS EM TRÂMITE NO CONGRESSO NACIONAL**

O presente tópico não tem por objetivo listar exhaustivamente as proposições em trâmite no Congresso Nacional que tratem de assuntos relacionados à Defesa Agropecuária, mas apenas destacar algumas cujo conteúdo tem significativas implicações na inspeção e fiscalização de produtos de origem animal ou vegetal<sup>35</sup>.

#### **PLS nº 326, de 2016**

Tramita no Senado Federal o PLS nº 326, de 2016, de autoria do Senador DÁRIO BERGER, que institui a Política Nacional de Defesa Agropecuária (PNDA) e é resultado dos desdobramentos da avaliação da política de Defesa Agropecuária realizada pela Comissão de Agricultura e Reforma Agrária do Senado Federal na sessão legislativa de 2015.

O Projeto não é a primeira tentativa de instituir um marco regulatório que sistematize os conceitos, princípios e objetivos que abarquem toda a atividade de Defesa Agropecuária. Anteriormente, a Senadora LÍDICE DA MATA já havia apresentado o PLS nº 427, de 2012, que também buscava instituir uma Política Nacional de Defesa Agropecuária, mas que foi, contudo, retirado por sua autora antes que fosse votado.

Entre as inovações trazidas por esse projeto, destaca-se o estabelecimento, em seu art. 2º, de novos conceitos de fiscalização, auditoria e inspeção sanitária. O texto do Projeto estabelece que a fiscalização sanitária ocorreria por meio de dois instrumentos: a auditoria sanitária e a inspeção sanitária. Enquanto a auditoria sanitária seria exercida pelo Poder Público, de forma privativa e não delegável, a inspeção sanitária poderia ser

---

<sup>35</sup> Relativamente às matérias em trâmite no Senado Federal, uma relação dos projetos de lei relacionados à Defesa Agropecuária consta do Anexo II do Relatório de Avaliação da Política de Defesa Agropecuária da CRA, disponível em: <http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento/download/6aef36d2-a46d-420f-a305-8d3f6ca91bae>. Acesso em 20/03/2017.

realizada tanto pelo Poder Público como por entidade privada ou por profissional habilitado, credenciados na forma do regulamento. É interessante notar que até mesmo o próprio funcionamento dos serviços de inspeção seria objeto da auditoria sanitária e que o fato de um estabelecimento estar devidamente inspecionado não o eximiria de estar sujeito a ações de auditoria sanitária.

O texto não inova quanto à possibilidade de delegação dos serviços de inspeção à iniciativa privada – que não é vedado pela lei –, mas torna expressa essa possibilidade e delimita de forma mais precisa o escopo de atuação do poder público, o que contribuirá para a redução de questionamentos judiciais quanto a esse assunto.

O projeto também inova, em seu art. 3º, quanto ao arcabouço principiológico da Defesa Agropecuária, podendo ser destacados: a estabilidade dos ecossistemas locais do País e sua biodiversidade; equivalência dos serviços de inspeção sanitária da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios; restrições à iniciativa privada com o fim de atender aos objetivos da PNDA baseadas em princípios científicos; implantação gradativa da rastreabilidade; entre outros.

No art. 8º, o PLS estabelece que a certificação de conformidade sanitária, que é condição necessária para o trânsito e comércio de animais, vegetais, seus produtos e subprodutos, poderá ser feita por profissional legalmente habilitado e registrado nos órgãos oficiais de fiscalização do exercício profissional.

Com relação ao assunto, outra inovação diz respeito à disposição do § 4º do mesmo artigo, que estabelece a possibilidade de o Poder Executivo definir, por meio do regulamento, alçadas para a emissão individual do certificado, tendo como parâmetros a limitação de quantidade ou volumes físicos, de amplitude espacial, ou de valor econômico, em um dado intervalo de tempo, com vistas a mitigar o risco moral associado à atividade. O dispositivo contribui, a nosso ver, com a integridade do sistema de controle, pois permite ao Poder Público exigir a atuação de mais de um profissional em determinadas situações, por exemplo, quando o volume físico for tal que não seja possível, de acordo com a melhor técnica, a realização dos procedimentos de verificação por apenas um profissional, ou quando o valor econômico seja de tal monta que

justifique a atuação de dois ou mais profissionais para mitigação do risco moral<sup>36</sup> associado à atividade de fiscalização.

No § 1º do art. 11, o PLS estabelece que, na fiscalização, será adotado o método de análise de riscos e pontos críticos de controle, ou outros métodos de igual eficácia. O dispositivo tende a dar maior racionalidade ao sistema, mas é importante lembrar as observações registradas na avaliação da política de Defesa Agropecuária realizada pela CRA, no sentido de que o estabelecimento de rotinas mais racionais depende, também, da adequação dos instrumentos legais, como a existência de punições adequadas para aqueles que infringirem as normas.

Por fim, o PLS estabelece penalidades para os profissionais e estabelecimentos que se beneficiarem de certificados de conformidade sanitária emitidos em desacordo com a legislação sanitária, com multas que podem chegar a R\$ 40 mil, além de outras medidas, como impedimento por até dez anos no caso de profissionais e interdição de estabelecimentos.

O autor argumenta, na Justificação do Projeto, que as mudanças dão maior flexibilidade ao Poder Público na composição do quadro de pessoal necessário à realização das atividades permanentes de inspeção sanitária de produtos de origem animal e vegetal, permitindo o emprego de profissionais concursados de forma mais racional em atividades de fiscalização que priorizem eventos de maior relevância e criticidade.

Em suma, afirma que a Política Nacional de Defesa Agropecuária proposta se fundamenta em três elementos principais: *1) o compartilhamento de responsabilidades com o setor privado; 2) a maior racionalidade e flexibilidade quanto às formas de fiscalização; e 3) sanções severas para aqueles que tentarem burlar o sistema.*

O Projeto foi distribuído às Comissões de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ); e de Agricultura e Reforma Agrária, cabendo à última a decisão terminativa, encontrando-se, atualmente, na CCJ, sob a relatoria do Senador RONALDO CAIADO.

---

<sup>36</sup> O termo “risco moral”, nesse contexto, não se confunde com o conceito homônimo da teoria econômica.

## **PLS nº 379, de 2016**

De autoria do Senador ROBERTO MUNIZ, o PLS nº 379, de 2016, dá nova disciplina ao repasse de recursos federais aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios para apoio às ações de Defesa Agropecuária.

De maneira resumida, o projeto tem por objetivo instituir mecanismo de transferência direta de recursos orçamentários da União para apoio a atividades de Defesa Agropecuária no âmbito de estados, municípios e do Distrito Federal, sem a necessidade de celebração de convênios. O projeto veda a utilização dos recursos transferidos diretamente no custeio de despesas obrigatórias de caráter continuado e estabelece critérios mínimos de estrutura institucional, física e de recursos humanos para que os entes se habilitem ao repasse desses recursos.

Além disso, o PLS exige que as ações de Defesa Agropecuária a serem contempladas com a transferência direta devem estar previstas em Planos Plurianuais de Atenção à Sanidade Agropecuária a serem apresentados pelos estados e aprovados pelo Mapa, nos termos do regulamento do Suasa.

A distribuição dos recursos a serem descentralizados por meio das transferências diretas de que trata o PLS levaria em consideração parâmetros físicos e territoriais – como área plantada e extensão de fronteiras internacionais –, técnicos e demográficos – como tamanho dos rebanhos e população rural – e econômicos – como valor bruto da produção agrícola e exportações agropecuárias.

O PLS estabelece, ainda, parâmetros para a definição da contrapartida devida pelo ente favorecido e procedimentos a serem seguidos para a prestação de contas relativa aos recursos repassados.

Na Justificação, o autor argumenta que as atividades relacionadas à Defesa Agropecuária são, em geral, de natureza contínua e que a falta de regularidade dos repasses prejudica o planejamento das atividades no âmbito dos entes subnacionais. A questão teria sido, inclusive, objeto de debate na CRA, quando da avaliação da política de Defesa Agropecuária, no exercício de 2015.

O Projeto foi distribuído às Comissões de Agricultura e Reforma Agrária e de Assuntos Econômicos, ambas do Senado Federal, cabendo à última a decisão terminativa, e encontra-se, atualmente, na CRA, sob a relatoria do Senador FLEXA RIBEIRO.



## **Projeto de Lei (PL) nº 1.670, de 2015**

O PL nº 1.670, de 2015, de autoria do Deputado Rogério Peninha Mendonça, *institui o Sistema Brasileiro de Vigilância Agropecuária Internacional – Vigiagro e a Taxa de Vigilância Agropecuária Internacional; estabelece sanções administrativas e penais; altera a Lei nº 12.016, de 7 de agosto de 2009; e dá outras providências.*

Com 76 artigos, o Projeto consigna na lei os objetivos e conceitos aplicáveis à Vigilância Agropecuária Internacional, delimita o escopo de atuação do Vigiagro, estabelece normas de fiscalização e medidas cautelares aplicáveis à fiscalização do trânsito internacional de bens de interesse agropecuário. Além disso, o PL estabelece sanções para infrações às regras procedimentais relativas ao Vigiagro e define crimes contra a agropecuária e comina as respectivas penas.

O Projeto trata, ainda, do Passaporte para Trânsito de Animais, que pode ser utilizado em substituição à certificação zoossanitária e institui a taxa de Vigilância Agropecuária Internacional, cujos valores devem se destinar ao fomento de atividades relacionadas à Vigilância Agropecuária Internacional.

Com relação ao Vigiagro, é importante destacar que o sistema já existe e calca sua atuação, basicamente, em normas infralegais. A instituição do sistema por meio de lei é importante, notadamente, no que concerne ao estabelecimento de disposições penais, para as quais vigora o princípio da reserva legal. Nesse sentido, o Projeto preenche uma importante lacuna no que tange às normas de vigilância agropecuária.

A aprovação do Projeto foi defendida pelo representante do Mapa em audiência pública realizada pela CRA em 22 de outubro de 2015<sup>37</sup>, na qual argumenta que o PL traz os instrumentos legais necessários para a implantação de uma fiscalização baseada em gerenciamento de riscos e comina penalidade para as infrações.

O PL nº 1.670, de 2015, foi distribuído para as Comissões de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural (CAPADR); de Finanças e Tributação (CFT) e de Constituição e Justiça e Cidadania (CCJC), todas da Câmara dos Deputados, estando sujeita à apreciação do Plenário dessa Casa parlamentar.

---

<sup>37</sup> Transcrição parcial constante das páginas 66 e 67 do Relatório de Avaliação da Política de Defesa Agropecuária da CRA, disponível em: <http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento/download/6aef36d2-a46d-420f-a305-8d3f6ca91bae>. Acesso em 20/03/2017.

#### **4 QUAIS APRIMORAMENTOS AS SUPOSTAS IRREGULARIDADES DA OPERAÇÃO CARNE FRACA SUGEREM?**

Preliminarmente, esclarecemos que não é objetivo do presente trabalho tecer qualquer juízo de valor a respeito dos fatos que fundamentam a expedição dos mandados de busca e apreensão, de prisão preventiva e de outras medidas acautelatórias no âmbito da Operação Carne Fraca<sup>38</sup>.

Busca-se aqui, tão somente, frente às irregularidades relatadas, tecer algumas considerações acerca das situações relatadas e das discussões levantadas no âmbito do Congresso Nacional, notadamente no Senado Federal, acerca de propostas que visem ao aprimoramento do marco legal da Defesa Agropecuária e da inspeção sanitária de produtos de origem animal.

Compartilhamos da opinião de que os fatos não podem ser generalizados e que, apesar de repugnantes, as supostas irregularidades dizem respeito a uma pequena parcela da produção e ainda precisam de esclarecimentos mais aprofundados. A Defesa Agropecuária e o Serviço de Inspeção Federal no Brasil gozam de credibilidade construída ao longo de muitos anos de atuação e têm tido uma participação decisiva no crescimento do agronegócio brasileiro e na conquista de novos mercados.

Mas, ainda que as irregularidades relatadas tenham como causa o desvio de conduta de fiscais e empresários que deveriam zelar pela qualidade da produção sob sua responsabilidade, é importante refletir, a partir das constatações preliminares da Operação, sobre como as propostas legislativas em trâmite no Congresso Nacional poderiam influenciar em situações como essas, pois, mesmo que o sistema de fiscalização seja considerado robusto, sempre há espaço para aperfeiçoamentos.

##### **4.1. DOS FATOS RELATADOS**

No presente subtópico, faremos uma sucinta relação das espécies de irregularidades relatadas<sup>39</sup> e, ainda, de condutas que, embora não sejam irregulares *per se*, possam ter contribuído para o cometimento de infrações à norma sanitária, indicando

---

<sup>38</sup> Conforme íntegra da Decisão do Juízo da 14ª Vara Federal de Curitiba, que trata da representação relacionada ao inquérito policial nº 0136/2015 SR/DPF/PR, disponível em: <http://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/wp-content/uploads/sites/41/2017/03/DECIS%C3%83O-PARTE-1.pdf.compressed.pdf>. Acesso em 21/03/2017.

<sup>39</sup> Reforçamos o alerta de que não se busca qualquer juízo de valor a respeito da existência ou não dos fatos, que ainda serão objeto de apuração no âmbito da justiça. O interesse é apenas registrar a tipologia das condutas para a discussão acerca da adequação, ou não, da legislação aplicável.

a página da decisão judicial onde há referência ao assunto, sem a preocupação de gerar uma enumeração exaustiva das supostas irregularidades:

- i)* Remoções de servidores desamparadas de critérios técnicos (p. 7);
- ii)* Obtenção de certificado sanitário a despeito da existência de irregularidades por meio de pagamento de propina a fiscais e agentes de inspeção (pp. 7-8; 9; 12; 14);
- iii)* Aproveitamento de animais mortos para produção de gêneros alimentícios (p. 8);
- iv)* Exigência de propina a despeito da existência de irregularidades (pp. 8; 15-16);
- v)* Adição de ingredientes não permitidos ou em desconformidade com a norma técnica (pp. 8; 11; 14);
- vi)* Exoneração/nomeação de servidor em cargo de confiança motivada por pressão do fiscalizado (pp. 8; 12; 13; 14);
- vii)* Falsificação de documentos fiscais (pp. 11; 13);
- viii)* Fornecimento de amostras para análise sob medida para a fiscalização (p. 11);
- ix)* Conluio entre laboratório e fiscalizado (pp. 11; 13; 14);
- x)* Reuniões a portas fechadas entre administradores do estabelecimento fiscalizado e fiscal (pp. 11-12);
- xi)* Atuação de fiscal na defesa dos interesses de empresa fiscalizada (p. 12);
- xii)* Reembalagem de produtos inadequados para venda (p. 15).

A relação acima enumera apenas os indícios coligidos pela autoridade policial anteriormente às medidas de interceptação telefônica, mas já são suficientes para dar uma ideia de possíveis irregularidades que podem ser encontradas, ao menos em tese, no sistema de fiscalização sanitária de produtos de origem animal.

Os apontamentos registrados constituem farto material para análise e busca de soluções institucionais que possam mitigar o risco de repetição de comportamentos inadequados por parte de fiscais, empresários e laboratórios.

A presente análise não tem a pretensão de exaurir o assunto, uma vez que o detalhamento infralegal dos procedimentos de fiscalização sanitária de produtos de origem animal é seara de atuação, por excelência, dos Auditores Fiscais Federais

Agropecuários<sup>40</sup> e fiscais agropecuários dos serviços estaduais e municipais. O objetivo, contudo, é iniciar uma discussão salutar para o aprimoramento do marco regulatório do setor.

#### **4.2. OBSERVAÇÕES SOBRE AS SUPOSTAS IRREGULARIDADES**

Primeiramente, os fatos relacionados aos itens *i* e *vi* do subtópico anterior sugerem que a existência de um poder discricionário de servidores que ocupam cargo de chefia de serviços de fiscalização para realizar a remoção de fiscais sem um critério transparente e objetivo previamente definido pode facilitar o estabelecimento de conluíus entre fiscalizadores e fiscalizados, devido à facilidade em “retirar do caminho” aqueles servidores que se recusam em concorrer para a prática de irregularidades.

A legislação atual relativa à defesa agropecuária não estabelece limitações a esse poder, mas a questão, contudo, é matéria de direito administrativo e não afeta exclusivamente à área de Defesa Agropecuária e se aplica a praticamente todas as áreas onde o Estado exerce seu poder de polícia, como na fiscalização tributária, ambiental, etc.

Os fatos relacionados ao item *ii*, que se refere ao pagamento de propina para que a fiscalização ignore a existência de irregularidades, sugere que a exposição do fiscal a uma relação contínua e por longos períodos com o fiscalizado pode contribuir para eventual cooptação do fiscal por meio do pagamento de propina. A existência de um sistema de rodízios periódicos de fiscais que fosse pautado por critérios objetivos, transparentes e pré-definidos poderia mitigar o risco de cooptação. Tal sistema obrigaria o envolvimento de uma quantidade maior de fiscais no longo prazo, aumentando a dificuldade para o estabelecimento de um esquema de conluio entre fiscais e fiscalizados.

O apontamento relativo ao item *iv*, que diz respeito à exigência de propina a despeito da existência de irregularidades, chama a atenção para um falso dilema na atuação da fiscalização. Se, por um lado, é desejável que o fiscal atue com liberdade funcional para executar seu ofício sem constrangimentos indevidos e de acordo com a

---

<sup>40</sup> Nova denominação conferida pela Lei nº 13.324, de 29 de julho de 2016.

melhor técnica, de outro, o excesso de discricionariedade pode colocar o administrado em situação de vulnerabilidade, podendo tornar-se vítima do crime de concussão<sup>41</sup>.

Os aprimoramentos normativos que podem ser vislumbrados para reduzir o risco de tais situações são diversos. Um deles diz respeito à estruturação de ouvidorias para atendimento aos administrados, com procedimentos efetivos e transparentes de apuração das queixas registradas. A outra medida diz respeito ao adequado estabelecimento de penas administrativas para as infrações ao regulamento. Assim, se por um lado é desejável que infrações graves tenham penas severas, de outro, também é desejável que infrações leves tenham penas brandas, pois, do contrário, há o risco de se estar incentivando, desnecessariamente, a burla aos procedimentos de fiscalização.

Os fatos apontados nos itens *viii* e *ix*, por sua vez, denotam a existência de falhas primárias no processo de fiscalização, seja pela ausência do efeito surpresa na seleção da amostra a ser analisada, seja pela possibilidade de contato direto entre o laboratório responsável pela análise e o estabelecimento interessado no resultado. Entendemos, todavia, que se trata de detalhamento de procedimentos de fiscalização que deve ser tratado por instrumento normativo infralegal.

As demais irregularidades relatadas seriam naturalmente inibidas, a nosso ver, caso não tivesse havido o estabelecimento de conluio entre fiscais e os prepostos dos estabelecimentos, pois constitui o ofício por excelência dos fiscais que atuam no setor a sua detecção e coibição.

#### **4.3. COMO AS PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS EM DISCUSSÃO PODERIAM AFETAR A REALIDADE DA INSPEÇÃO SANITÁRIA DE PRODUTOS DE ORIGEM ANIMAL?**

Das proposições em trâmite relacionadas no tópico 3.2, aquela que traria, a nosso ver, o maior impacto para o atual sistema de inspeção sanitária de produtos de origem animal é o PLS nº 326, de 2016, de autoria do Senador DÁRIO BERGER, que institui a Política Nacional de Defesa Agropecuária.

---

<sup>41</sup> É o crime do funcionário público, tipificado no art. 316 do Código Penal, que consiste em exigir, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, ainda que fora da função ou antes de assumi-la, mas em razão dela, vantagem indevida.

O Projeto preconiza um modelo de fiscalização em que a inspeção permanente em estabelecimentos sujeitos à fiscalização sanitária poderia ficar a cargo de agentes privados, entidades ou profissionais habilitados credenciados junto ao órgão executor.

A medida tem forte oposição das entidades representativas das categorias de fiscais agropecuários, sob a alegação de que a inspeção realizada por um agente privado, que não goza da mesma estabilidade que um servidor público, seria pouco efetiva, por esse agente estar mais sujeito a pressões.

Por outro lado, é importante registrar que o Projeto define, também, a atividade de auditoria sanitária, que seria o instrumento por excelência do exercício do poder de polícia do Estado, de forma privativa e não delegável. Os próprios serviços de inspeção estariam sujeitos aos procedimentos de auditoria.

Além disso, a delegação da atividade permanente de inspeção à iniciativa privada pode liberar servidores qualificados para a realização de procedimentos de auditoria, que seriam planejados por meio da utilização de instrumentos de mapeamento de risco e amostragem probabilística, o que proporcionaria o uso mais racional dos recursos.

Outro ponto relevante do Projeto é o fato de que o Poder Público poderia definir alçadas para a emissão da certificação de conformidade sanitária prevista no art. 8º do PLS. A medida visa a dar maior efetividade ao instrumento, evitando autorizar sua utilização como uma mera etapa burocrática.

Conforme observado anteriormente, o PLS nº 379, de 2016, e o PL nº 1.670, de 2015, também têm impactos relevantes para a Defesa Agropecuária, mas sem dispor diretamente sobre os serviços de inspeção. Enquanto a instituição da transferência direta de recursos prevista no PLS de autoria do Senador ROBERTO MUNIZ busca facilitar o planejamento financeiro das atividades de Defesa Agropecuária no âmbito dos estados e dos municípios por meio da dispensa da celebração de convênios ou de instrumentos congêneres para a descentralização de recursos destinados a essa finalidade, o PL nº 1.670, de 2015, do Deputado Rogério Peninha Mendonça, pode contribuir para a melhor organização do Vigiagro, por meio de medidas como o estabelecimento de sanções para as infrações à Vigilância Agropecuária Internacional.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A deflagração da Operação Carne Fraca trouxe a oportunidade de uma ampla reflexão a respeito da Política de Defesa Agropecuária nacional e, mais especificamente, a respeito dos sistemas de inspeção industrial de produtos de origem animal.

Não se trata de adotar o argumento falacioso da generalização, o qual deve, inclusive, ser veementemente rechaçado. O sistema de inspeção federal goza de uma confiança construída ao longo de mais de um século de existência, e que é confirmada pelo protagonismo do País no comércio internacional de carnes e seus derivados.

Os acontecimentos colocam em evidência, todavia, a importância do bom funcionamento dos serviços de inspeção sanitária para a sustentabilidade do agronegócio brasileiro e dão um triste exemplo sobre como o comportamento oportunista de alguns poucos agentes pode colocar a perder o patrimônio construído por toda uma sociedade.

Muito embora as supostas irregularidades relatadas tenham sua gênese no desvio moral inaceitável por parte de fiscais e de propositos dos estabelecimentos fiscalizados, as análises trazidas no presente texto procuram chamar a atenção para a possibilidade de adoção de medidas de caráter institucional que podem moldar o ambiente de atuação desses agentes, tornando mais difícil o estabelecimento de conluíus que visem a acobertar a realização de práticas vedadas pelas normas técnicas e pela lei.

Buscou-se, assim, resgatar o resultado dos debates realizados sobre a Defesa Agropecuária no âmbito do Congresso Nacional, notadamente no Senado Federal, com vistas a fomentar a discussão a respeito de possíveis aprimoramentos legislativos.

A realização da avaliação da política de Defesa Agropecuária pela CRA no ano de 2015 gerou uma série de debates enriquecedores sobre o diagnóstico da Defesa Agropecuária no País, bem como sobre o seu prognóstico. Os resultados da avaliação estão condensados no Relatório que é objeto do tópico 3.1 do presente trabalho e tiveram como desdobramento o protocolo do PLS nº 326, de 2016, que visa a instituir a Política Nacional de Defesa Agropecuária.

Como destacado no presente trabalho, não há consenso acerca das soluções propostas, mas é necessário, contudo, romper o imobilismo para a modernização de uma atividade que se recente da falta de um marco regulatório sintonizado com o estágio de desenvolvimento de seu objeto de atuação.

## APÊNDICE – LEGISLAÇÃO APLICADA À ÁREA DE DEFESA AGROPECUÁRIA NO ÂMBITO FEDERAL

A busca utilizou o módulo da legislação agropecuária do Sistema de Consulta à Legislação (SISLEGIS)<sup>42</sup> e outros documentos disponíveis no sítio do Senado Federal e no domínio *planalto.gov.br*.

A compilação considerou os diplomas normativos com *status* de lei<sup>43</sup> que não foram revogados, de forma expressa ou tácita, e nem tiveram seus efeitos completamente exauridos.

Não foram considerados diplomas normativos com aplicação indireta à Defesa Agropecuária, como, por exemplo, o caso do crime de poluição previsto no art. 54 da Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, que trata das sanções penais e administrativas de condutas lesivas ao meio ambiente, e da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, que trata do processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal.

Segue a relação, por ordem cronológica:

1. Decreto nº 24.114, de 12 de abril de 1934, que aprova o Regulamento de Defesa Sanitária Vegetal;
2. Decreto nº 24.548, de 3 de julho de 1934, que aprova o Regulamento do Serviço de Defesa Sanitária Animal;
3. Decreto-Lei nº 8.911, de 24 de janeiro de 1946, que dispõe sobre a execução dos serviços de limpeza e desinfecção dos meios de transportes utilizados na locomoção de animais vivos e dá outras providências;
4. Lei nº 483, de 12 de novembro de 1948, que estabelece medidas para o combate ao gafanhoto migratório e dá outras providências;
5. Lei nº 569, de 21 de dezembro de 1948, que estabelece medidas de defesa sanitária animal, e dá outras providências;

---

<sup>42</sup> Disponível em: <http://sistemasweb.agricultura.gov.br/sislegis/action/detalhaAto.do?method=abreLegislacaoFederal&chave=50674&tipoLegis=A>. Acessado em 20/03/2017.

<sup>43</sup> Para mais informações a respeito do *status* normativo dos Decretos nº 24.114 e nº 24.548, de 1934, ver o Texto para Discussão nº 98, de autoria dos Consultores Legislativos Fernando Lagares Távora, Gustavo Henrique Fidelis Taglialegra, Humberto Mendes de Sá Formiga e Marcus Peixoto, disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-98-notas-sobre-proposta-de-consolidacao-das-leis-de-defesa-agropecuaria/view>. Acesso em 20/03/2017.



6. Lei nº 1.283, de 18 de dezembro de 1950, que dispõe sobre a inspeção industrial e sanitária dos produtos de origem animal;
7. Decreto-Lei nº 467, de 13 de fevereiro de 1969, que dispõe sobre a fiscalização de produtos de uso veterinário, dos estabelecimentos que os fabricam e dá outras providências;
8. Decreto-Lei nº 818, de 5 de setembro de 1969, que dispõe sobre a aceitação, pelo Ministério da Agricultura, para fins relacionados com a defesa sanitária animal, de atestados firmados por médico-veterinário sem vínculo com o serviço público e dá outras providências;
9. Lei nº 6.198, de 26 de dezembro de 1974, que dispõe sobre a inspeção e a fiscalização obrigatórias dos produtos destinados à alimentação animal e dá outras providências;
10. Lei nº 6.437, de 20 de agosto de 1977, que configura infrações à legislação sanitária federal, estabelece as sanções respectivas, e dá outras providências;
11. Lei nº 6.446, 5 de outubro de 1977, que dispõe sobre a inspeção e a fiscalização obrigatórias do sêmen destinado a inseminação artificial em animais domésticos, e dá outras providências;
12. Lei nº 6.894, de 16 de dezembro de 1980, que dispõe sobre a inspeção e fiscalização da produção e do comércio de fertilizantes, corretivos, inoculantes, estimulantes ou biofertilizantes, destinados à agricultura, e dá outras providências;
13. Decreto-Lei nº 1.899, de 21 de dezembro de 1981, que institui taxas relativas a atividades agropecuárias de competência do Ministério da Agricultura e dá outras providências;
14. Lei nº 7.678, de 8 de novembro de 1988, dispõe sobre a produção, circulação e comercialização do vinho e derivados da uva e do vinho, e dá outras providências;
15. Lei nº 7.802, de 11 de julho de 1989, que 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;

16. Lei nº 7.889, de 23 de novembro de 1989, que dispõe sobre inspeção sanitária e industrial dos produtos de origem animal, e dá outras providências;
17. Arts. 27-A, 28-A e 29-A da Lei nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991, que dispõe sobre a política agrícola;
18. Lei nº 8.918, de 14 de julho de 1994, que dispõe sobre a padronização, a classificação, o registro, a inspeção, a produção e a fiscalização de bebidas, autoriza a criação da Comissão Intersetorial de Bebidas e dá outras providências;
19. Arts. 8º e 9º da Lei nº 9.294, de 15 de julho de 1996, que dispõe sobre as restrições ao uso e à propaganda de produtos fumíferos, bebidas alcoólicas, medicamentos, terapias e defensivos agrícolas, nos termos do § 4º do art. 220 da Constituição Federal;
20. Lei nº 9.972, de 25 de maio de 2000, que institui a classificação de produtos vegetais, subprodutos e resíduos de valor econômico, e dá outras providências;
21. Lei nº 10.519, de 17 de julho de 2002, que dispõe sobre a promoção e a fiscalização da defesa sanitária animal quando da realização de rodeio e dá outras providências;
22. Lei nº 10.711, de 5 de agosto de 2003, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Sementes e Mudas e dá outras providências;
23. Lei nº 10.883, de 16 de junho de 2004, que reestrutura a remuneração e define as competências dos ocupantes dos cargos da Carreira de Fiscal Federal Agropecuário e dá outras providências;
24. Lei nº 11.105, de 24 de março de 2005, que regulamenta os incisos II, IV e V do § 1º do art. 225 da Constituição Federal, estabelece normas de segurança e mecanismos de fiscalização de atividades que envolvam organismos geneticamente modificados – OGM e seus derivados, cria o Conselho Nacional de Biossegurança – CNBS, reestrutura a Comissão Técnica Nacional de Biossegurança – CTNBio, dispõe sobre a Política Nacional de Biossegurança – PNB, revoga a Lei nº 8.974, de 5 de janeiro de 1995, e a Medida Provisória nº 2.191-9, de 23 de agosto de 2001, e os arts. 5º, 6º, 7º, 8º, 9º, 10 e 16 da Lei nº 10.814, de 15 de dezembro de 2003, e dá outras providências;

25. Arts. 1º a 8º da Lei nº 12.097, de 24 de novembro de 2009, que dispõe sobre o conceito e a aplicação de rastreabilidade na cadeia produtiva das carnes de bovinos e de búfalos;
26. Lei nº 12.689, de 19 de julho de 2012, que altera o Decreto-Lei nº 467, de 13 de fevereiro de 1969, para estabelecer o medicamento genérico de uso veterinário; e dispõe sobre o registro, a aquisição pelo poder público, a prescrição, a fabricação, o regime econômico-fiscal, a distribuição e a dispensação de medicamentos genéricos de uso veterinário, bem como sobre a promoção de programas de desenvolvimento técnico-científico e de incentivo à cooperação técnica para aferição da qualidade e da eficácia de produtos farmacêuticos de uso veterinário.

## Missão da Consultoria Legislativa

Prestar consultoria e assessoramento especializados ao Senado Federal e ao Congresso Nacional, com o objetivo de contribuir com o aprimoramento da atividade legislativa e parlamentar, em benefício da sociedade brasileira.



Núcleo de Estudos  
e Pesquisas

Consultoria  
Legislativa

