



MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO
SECRETARIA DE DEFESA AGROPECUÁRIA

NOTA TÉCNICA Nº 6/2020/SDA/MAPA

PROCESSO Nº 18101.100643/2020-31

INTERESSADO: MINISTERIO DA ECONOMIA

1. ASSUNTO

1.1. Relatório de Avaliação e de Recomendação da Política de Defesa Agropecuária – Inspeção de Produtos de Origem Animal em Estabelecimentos de Abate.

2. REFERÊNCIAS

2.1. Ofício SEI Nº 147714/2020/ME (11066895)

3. ANÁLISE

3.1. Em atenção ao Despacho nº 813/2020/SE-MAPA, elaboramos a presente nota técnica com a análise e posicionamento da Secretaria de Defesa Agropecuária sobre o **Relatório de Avaliação e de Recomendação da Política de Defesa Agropecuária – Inspeção de Produtos de Origem Animal em Estabelecimentos de Abate** e o correspondente **Relatório de Recomendações**, realizados no âmbito do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP), que foram apresentados ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento por meio do OFÍCIO SEI Nº 147714/2020/ME.

3.2. Abordaremos a seguir os achados e as recomendações prioritárias constantes do **Relatório de Recomendações**.

3.2.1. Recomendação Prioritária 1:

NÚMERO	ASSUNTO	ACHADOS	RECOMENDAÇÕES
1	Novas fontes de financiamento da Defesa Agropecuária	- Custos da atividade de inspeção concentrados no setor público. - A experiência internacional pode fornecer subsídios para o estudo de possíveis alternativas. Em boa parte dos casos estudados, há importante participação de recursos privados no financiamento, normalmente mediante a cobrança de taxas, que permitem a recuperação de parte ou da totalidade dos custos do Estado com a atividade.	Instituir novas fontes de financiamento para as atividades de Defesa Agropecuária que impliquem maior participação do setor privado beneficiado no financiamento dos serviços, com vistas a garantir a sustentabilidade financeira da área

Em relação ao achado “**Custos da atividade de inspeção concentrados no setor público**”, discordamos parcialmente, visto que:

- a inspeção e fiscalização de produtos de origem animal nos estabelecimentos de abate se dá em caráter permanente, prioritariamente na forma das inspeções ante e post mortem, conforme disposto no Decreto nº 9.013 de 29 de março de 2017;
- a equipe do Serviço de Inspeção Federal – SIF atua nesses estabelecimentos pode ser composta por servidor da esfera federal (Auditor Fiscal Federal Agropecuário com formação em medicina veterinária, Agente de Inspeção Sanitária e Industrial de Produtos de Origem Animal, Auxiliar Operacional Agropecuário e Médico Veterinário temporário), servidor cedido de outras esferas,

servidor conveniado de outras esferas e por auxiliar de inspeção (funcionário do estabelecimento cedido para atuar sob coordenação do SIF);

- analisando os dados disponíveis do Departamento de Inspeção de Produtos de Origem Animal - DIPOA sobre a estrutura das equipes que atuam no SIF nesses estabelecimentos de abate, observa-se que sua composição é majoritariamente de auxiliares de inspeção (cerca de 13.000), remunerados pelos estabelecimentos;
- por outro lado, o SIF é uma unidade técnico-administrativa não regimentada cujas instalações físicas e demais materiais de trabalho são mantidos e fornecidos também pelos estabelecimentos.

Portanto, existe uma participação do setor privado nos custos do funcionamento do Serviço de Inspeção Federal. O achado pode ser considerado pertinente se for analisado estritamente pela abordagem das despesas associadas ao provimento dos Médicos Veterinários integrantes da equipe de inspeção despesas essas suportadas pelo Poder Público.

Ressalta-se ainda que as atividades de *ante e post mortem* estão diretamente relacionadas à saúde pública, responsabilidade de Estado, e, portanto, devem ser encaradas como investimento.

Sobre a recomendação ***“Instituir novas fontes de financiamento para as atividades de Defesa Agropecuária que impliquem maior participação do setor privado beneficiado no financiamento dos serviços, com vistas a garantir a sustentabilidade financeira da área”***, consideramos ACATADA.

O tema consta no Plano de Ação que foi apresentado ao Tribunal de Contas da União (TCU), como parte do cumprimento da recomendação 9.2 do Acórdão nº 2302/2019 – TCU (processo 21000.071180/2019-01):

Ação Estruturada

...

“5. Proposta de Decreto amplia a possibilidade de contratação de profissionais que serão qualificados como Médico Veterinário Oficial (MVO) para atuação na inspeção ante e post mortem nos estabelecimentos de inspeção permanente” – iniciativa já materializada com a edição do Decreto nº 10.419, de 8 de julho de 2020.

“6. Elaborar Projeto de Lei que instituirá as taxas de inspeção e fiscalização e de serviços da Defesa Agropecuária. Os valores arrecadados com a taxa de inspeção serão direcionados para pagamento dos Médicos Veterinários Oficiais que venham a ser contratados por Serviço Social Autônomo, conforme está previsto na minuta de decreto citada no item 5 acima” – o prazo para envio de minuta de projeto de lei ao Ministério da Economia é o mês de novembro de 2020.

Ressaltamos que na implantação de uma lei que institua a cobrança de taxas que serão pagas pelo setor privado regulado ou usuário dos serviços da Defesa Agropecuária, termos que tratar do tema do teto de gastos do Executivo Federal. Não fará sentido criar novas fontes de financiamento, de acordo com a recomendação aqui tratada, se não for possível que estas novas fontes proporcionem acréscimo ao Orçamento Geral da União para a defesa agropecuária.

3.2.2. Recomendação Prioritária 2:

NÚMERO	ASSUNTO	ACHADOS	RECOMENDAÇÕES
2	Atualização de valores de multas.	Multas desatualizadas na área de inspeção de produtos de origem animal, cujo limite de valor está previsto no art. 2º, inciso II, da Lei nº 7.889/1989, ampliam o risco moral associado a produtores e proprietários de estabelecimentos fiscalizados, contribuindo para a prática reiterada de infrações, visto que as penalidades não são, em regra, suficientes para mitigar o risco de condutas irregulares	Atualizar os valores das multas aplicadas por infrações provenientes de fiscalizações de produtos de origem animal.

Inicialmente, informamos em 2017 o MAPA propôs a elevação do valor pecuniário máximo da penalidade prevista na Lei nº 7.889, de 1989, por meio da Medida Provisória 772/2017.

Esta medida provisória foi publicada, mas não foi votada no Congresso Nacional e perdeu sua eficácia.

O MAPA então, ainda em 2017, reformulou toda a sistemática de sanções e penalidades previstas na Lei nº 7.889, de 1989, por meio de nova proposta medida provisória, mas não obteve sucesso à época em sua publicação junto a Casa Civil.

Como alternativa outras sanções e penalidades, distintas das pecuniárias, foram regulamentadas no âmbito do Decreto nº 9.013, de 2017, tais como a suspensão de atividades e cassação de registro que estão se mostrando mais eficazes e educativas que as pecuniárias, mas que tem aplicação mais restrita e se faz necessário algum ajuste de proporcionalidade dessas sanções.

Sobre a recomendação “**Atualizar os valores das multas aplicadas por infrações provenientes de fiscalizações de produtos de origem animal**”, consideramos ACATADA.

Informamos que tema também consta no Plano de Ação que foi apresentado ao TCU, recomendação 9.3.4:

Ação Estruturada - “Elaborar Projeto de Lei padronizando as sanções administrativas, elevando o valor das multas e prevendo mecanismo de atualização dos valores” – prazo para apresentação de projeto de lei – dezembro de 2020.

3.2.3. Recomendação Prioritária 3:

NÚMERO	ASSUNTO	ACHADOS	RECOMENDAÇÕES
3	Revisão do modelo de inspeção federal à luz de experiências internacionais	<ul style="list-style-type: none">- O atual modelo de inspeção gera elevado peso financeiro para o setor público.- Os modelos de alguns países exportadores preveem a contratação pelo estabelecimento de parte dos serviços associados à inspeção junto a uma empresa pública ou a agentes e empresas privados por meio de contratos de direito privado; ou a focalização da atividade dos inspetores públicos em tarefas ligadas mais diretamente à saúde pública e ao bem-estar animal a partir de uma perspectiva de avaliação de risco, delegando-se parte das tarefas a empregados das empresas. Há, entretanto, o risco de a participação de agentes privados, dependendo de sua formatação, ser vista pelos importadores como um potencial foco de conflito de interesses.	Revisar a organização e a divisão de responsabilidades do modelo de inspeção brasileiro, especialmente por meio da redefinição do modelo institucional da Secretaria de Defesa Agropecuária – SDA

Salientamos que o modelo de inspeção de produtos de origem animal presente no Brasil, do ponto de vista técnico e de atuação na proteção da saúde pública, é eficiente e robusto. Além de cumprir o papel de redução ou até eliminação da transmissão de zoonoses e de doenças transmitidas por alimentos (no caso dos produtos de origem animal inspecionados pelo Governo Federal) para a população brasileira, o Serviço de Inspeção Federal é reconhecido por centenas de países para os quais o Brasil exporta carnes, leites, ovos, pescados, mel seus derivados.

A evolução do modelo de inspeção de produtos de origem animal, vem sendo implementada pelo MAPA, com base no conhecimento científico, aprimorando as ferramentas de gerenciamento de risco.

A abordagem da revisão do modelo de inspeção federal, entendemos, está calcada na reflexão sobre possibilidade do Estado manter a estrutura de funcionamento atual, frente ao crescimento do setor privado regulado, crescimento experimentado nos últimos anos, com projeção de continuidade para os próximos períodos e ainda considerando da crise fiscal brasileira. Portanto, não tem se questionado a qualidade técnica do Serviço de Inspeção Federal.

O comentário sobre o achado “*O atual modelo de inspeção gera elevado peso financeiro para o setor público*”, já foi tratado na presente nota técnica na abordagem da recomendação 1.

Sobre o achado “*Os modelos de alguns países exportadores preveem a contratação pelo estabelecimento de parte dos serviços associados à inspeção junto a uma empresa pública ou a agentes e empresas privados por meio de contratos de direito privado; ou a focalização da atividade dos inspetores públicos em tarefas ligadas mais diretamente à saúde pública e ao bem-estar animal a partir de uma perspectiva de avaliação de risco, delegando-se parte das tarefas a empregados das empresas. Há, entretanto, o risco de a participação de agentes privados, dependendo de sua formatação, ser vista pelos importadores como um potencial foco de conflito de interesses*”

A comparação entre serviços de inspeção de produtos de origem animal de outros países é sempre oportuna. No entanto quando se faz essa comparação, deve-se observar o ordenamento legal dos países, quase sempre muito distinto do Brasil, quando trata-se de atividade de Estado e as formas de contratação dos agentes públicos.

Atender à demanda crescente do setor processador de proteína animal do Brasil, mantendo a função do Estado, destacadamente na execução da *ante e post mortem*, considerando o ordenamento jurídico brasileiro, é um grande desafio para a Secretaria de Defesa Agropecuária do MAPA.

Nesse sentido o aprimoramento da inspeção e fiscalização de produtos de origem animal, iniciada em 2015, atuou em várias frentes:

- definiu a frequência mínima de inspeção e fiscalização nos estabelecimentos com base no risco;
- redesenhou o Departamento de Inspeção de Origem Animal (DIPOA) por processos (registro de produtos, registro de estabelecimentos, certificação e habilitação, equivalência, normatização, entre outras) e não mais por áreas temáticas (carne bovina, carne suína, carne de aves, ovos, pescado e mel);
- nivelou todos os estabelecimentos registrados como exportadores para países sem requisitos sanitários específicos;
- definiu modelos únicos de verificação oficial dos programas de **autocontroles** aplicados pelos estabelecimentos e de relatórios de auditoria de estabelecimentos e de serviços;
- afastou o sobreamento que havia entre a responsabilidade do setor privado e do setor público. No limite superior do delegável, a responsabilidade foi transferida ao setor privado resguardando ao ente público o poder de polícia administrativa;
- estruturou programas de avaliação de conformidade de produtos de origem animal e seus respectivos processos produtivos, inclusive para produtos importados;
- estabeleceu as centrais de certificação otimizando o processo de certificação sanitária;
- automatizou o registro de produtos com regulamentação estabelecida;
- recomposição do quadro de pessoal e sua alocação conforme métrica estabelecida para os estabelecimentos de inspeção permanente com base em turnos de abate e carga horário do servidor, com base no risco e capacidade de fiscalização por servidor nos de inspeção periódica; e
- regionalizou e verticalizou os serviços de inspeção presentes nos estados e distrito federal, otimizando a administração de recursos humanos, recursos financeiros e ainda elevando a qualidade da informação gerencial da inspeção e fiscalização de produtos de origem animal executada no Brasil.

Destaca-se ainda os avanços alcançados nas técnicas de inspeção *ante e post mortem* com base na avaliação de risco na área de suínos. Este projeto está em continuidade, agora em elaboração, com participação de Embrapa, na área de inspeção de bovinos e de aves.

Sobre a recomendação “*Revisar a organização e a divisão de responsabilidades do modelo de inspeção brasileiro, especialmente por meio da redefinição do modelo institucional da Secretaria de Defesa Agropecuária – SDA*”, consideramos ACATADA.

Informamos que ações já foram realizadas relacionadas a recomendação acima mencionada.

Recentemente foi publicado o Decreto nº 10.419/2020, que trata da composição da equipe de inspeção federal para realização da inspeção ante e post mortem, reconhecendo os médicos veterinários cedidos de outros entes e os contratados temporariamente como integrantes de tal equipe, sob supervisão e coordenação do Auditor Fiscal Federal Agropecuário com formação em medicina veterinária.

O Decreto nº 10.419/2020, também prevê que o médico veterinário da equipe de inspeção, para realização da inspeção ante e post mortem, possa ser suprido por serviço social autônomo.

O modelo institucional da Secretaria de Defesa Agropecuária foi muito debatido nos anos de 2017 e 2018, tendo como alternativa atualmente defendida pela SDA a manutenção como administração direta, integrante e subordinada ao MAPA, mas com autonomia administrativa relativa, especialmente na gestão dos servidores das carreiras de auditoria e fiscalização agropecuária do MAPA, na gestão orçamentária e financeira e nas contratações especializadas (como as necessárias ao funcionamento dos laboratórios e desenvolvimento de soluções específicas de tecnologia da informação para a defesa agropecuária).

O modelo deve ainda contar com uma entidade de apoio para a defesa agropecuária, um serviço social autônomo (SSA), supervisionado pelo MAPA. Será apresentado um projeto de lei neste segundo semestre de 2020, tratando deste SSA, que também viabilizará o disposto no Decreto nº 10.419/2020.

Ressaltamos como importante a consolidação da regionalização e verticalização já implantadas na inspeção federal, na vigilância agropecuária internacional e nos laboratórios federais de defesa agropecuária.

No que se refere às divisões de responsabilidades entre o Estado e o setor privado, a evolução dos programas de autocontrole na inspeção de produtos de origem animal vem atribuindo às empresas reguladas maiores responsabilidades no processo de produção, ao tempo que reforça o papel do Estado na auditoria e fiscalização. O autocontrole é um Programa Estratégico Corporativo (PEC) do MAPA, e uma das entregas para 2020 será um projeto de lei ampliando ao autocontrole para todas os setores regulados pela defesa agropecuária.

4. CONCLUSÃO

4.1. Sendo estes os comentários e as considerações da Secretaria de Defesa Agropecuária sobre o **Relatórios de Avaliação e de Recomendação da Política de Defesa Agropecuária – Inspeção de Produtos de Origem Animal em Estabelecimentos de Abate**, encaminhamos o presente processo à Secretaria Executiva no MAPA, para resposta Ministério da Economia.



Documento assinado eletronicamente por **ANA LUCIA DE PAULA VIANA, Diretor(a) do Departamento de Inspeção de Produtos de Origem Animal**, em 13/07/2020, às 15:05, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.



Documento assinado eletronicamente por **MARCIO REZENDE EVARISTO CARLOS, Secretário de Defesa Agropecuária - Substituto(a)**, em 13/07/2020, às 15:09, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sistemas.agricultura.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **11255319** e o código CRC **C2EC3A47**.



Referência: Processo nº 18101.100643/2020-31

SEI nº 11255319