



Conselho de
Monitoramento e
Avaliação de
Políticas Públicas

Relatório de Avaliação

**Política de Defesa Agropecuária –
Inspeção Animal em
Estabelecimentos de Abate**

Ciclo 2019

CONSELHO DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

COMITÊ DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE GASTOS DIRETOS

**Ciclo CMAP
2019**

Política avaliada
Defesa Agropecuária – Inspeção Animal em Estabelecimentos de
Abate

Coordenador da avaliação
Secretaria de Orçamento Federal /
Ministério da Economia

Executor da avaliação
Secretaria de Orçamento Federal /
Ministério da Economia

Informações:
Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria
Tel: (61) 3412-2358/2360

Home Page:
[https://www.gov.br/economia/pt-br/aceso-ainformacao/
participacao-social/conselhos-e-orgaoscolegiados/
cmap/](https://www.gov.br/economia/pt-br/aceso-ainformacao/participacao-social/conselhos-e-orgaoscolegiados/cmap/)

É permitida a reprodução total ou parcial do conteúdo
deste relatório desde que mencionada a fonte.

Lista de Tabelas

Tabela 2.1: Posição do Brasil no Mercado Mundial de Carnes em maio/2019	14
Tabela 3.1: Estabelecimentos com maior número de autos de infração na área de Inspeção de Produtos de Origem Animal entre 2015 e 2017	29
Tabela 3.2: Estabelecimentos com maior número de autos de infração na área de Fiscalização de Sementes e Mudanças entre 2015 e 2017	29
Tabela 6.1: Estabelecimentos sob inspeção federal do SIF por UF e por área de atuação em jul/2019 (Número)	58
Tabela 6.2: Missões estrangeiras realizadas no Brasil para Auditoria em Produtos de Origem Animal por País e Espécie/Categoria (Número de Estabelecimentos Auditados e de Missões) de jan. a jun/2019.....	63
Tabela 6.3: Balança Comercial do Agronegócio em 2017 e em 2018	67
Tabela 6.4: Balança Comercial Brasileira em 2017 e em 2018	67
Tabela 6.5: Exportações (valor e quantidade) de carne bovina entre 1997 e 2018	69
Tabela 6.6: Exportações (valor e quantidade) de carne de frango entre 1997 e 2018.....	71
Tabela 6.7: Exportações (valor e quantidade) de carne suína entre 1997 e 2018.....	72
Tabela 6.8: Importações do Agronegócio por Produto de jan. a ago/2019.....	73
Tabela 6.9: Índice de Conformidade (InC) das amostras de produtos de origem animal na área de Carnes e derivados, segundo Parâmetros Microbiológicos e Físico-Químicos no âmbito do PACPOA Nacional – 2014 a 2018 e Total.....	78
Tabela 6.10: Índice de Não Conformidades das amostras de produtos de origem animal em categorias (bovinos abatidos, aves de corte e suínos abatidos) – 2016 a 2018	78
Tabela 7.1: Programação LOA 2019 do Programa 2028 – Defesa Agropecuária – por ação, classificada em ordem decrescente de dotação atual	82
Tabela 7.2: Execução LOA 2019 da ação 214W – Implementação da Defesa Agropecuária – por Plano Orçamentário, em ordem decrescente de dotação	86
Tabela 7.3: Execução LOA 2019 da ação 214Y – Fortalecimento do Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária – SUASA – por Plano Orçamentário, em ordem decrescente de dotação	88
Tabela 7.4: Despesas do Programa 2202 – Defesa Agropecuária – no PPA 2020 a 2023.....	91
Tabela 7.5: Programação LOA 2020 do Programa 2202 – Defesa Agropecuária – por ação, classificada em ordem decrescente de valor na LOA.....	91
Tabela 7.6: Programação LOA 2020 do Programa 2202 – Defesa Agropecuária – por órgão e ação, classificados em ordem decrescente de valor na LOA	92
Tabela 7.7: Programação LOA 2020 da ação 214W – Modernização e Fortalecimento da Defesa Agropecuária – por órgão e PO, classificado em ordem decrescente de valor da LOA.....	93
Tabela 7.8: Programação LOA 2020 da ação 214Y – Fortalecimento do Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária – SUASA – por órgão e PO, classificado em ordem decrescente de valor da LOA	96
Tabela 7.9: Distribuição de vagas por carreira/cargo em solicitação do MAPA para autorização de realização de concurso público	98
Tabela 8.1: Posição dos EUA nos rankings de produção e exportação de carnes	102

Tabela 8.2: Posição da Argentina nos rankings de produção e exportação de carnes 104

Lista de Quadros

Quadro 5.1: Unidades do MAPA e competências regimentais	50
Quadro 5.2: Planos e Programas relacionados à gestão de risco na inspeção de produtos de origem animal	54
Quadro 6.1: Estados, DF e municípios com equivalência dos seus Serviços de Inspeção reconhecida pelo Serviço Coordenador do SISBI-POA, no âmbito do SUASA	79
Quadro 8.1: Posição da União Europeia e dos Estados Unidos sobre o modelo de inspeção australiano.....	109
Quadro 8.2: Modelos de Inspeção Animal em Estabelecimentos de Abate.....	113

Lista de Figuras

Figura 3.1: Árvore do Problema: Defesa Agropecuária – Inspeção Animal	20
Figura 4.1: Organograma resumido da Secretaria de Defesa Agropecuária – SDA	36
Figura 4.2: Distribuição regional dos SIPOAs	37
Figura 4.3: Cobertura municipal com ao menos um estabelecimento registrado no SIF	38
Figura 4.4: Modelo Lógico da Intervenção	46

Lista de Gráficos

Gráfico 2.1: Participação do Brasil no comércio agropecuário global	14
Gráfico 2.2: Carne bovina – evolução recente da participação dos principais exportadores (em valor exportado).....	15
Gráfico 2.3: Carne de frango – evolução recente da participação dos principais exportadores (em valor exportado).....	15
Gráfico 2.4: Evolução Anual do Abate de Bovinos – Brasil – 2007-2018 (milhões de cabeças) .	17
Gráfico 2.5: Evolução Anual do Abate de Suínos – Brasil – 2007-2018 (milhões de cabeças)....	17
Gráfico 2.6: Evolução Anual do Abate de Frangos – Brasil – 2007-2018 (bilhões de cabeças)...	17
Gráfico 3.1: Servidores Ativos na Secretaria de Defesa Agropecuária – SDA / 2010 a 2018.....	22
Gráfico 6.1: Estabelecimentos sob inspeção federal do SIF por área de atuação em jul/2019 (Número).....	58
Gráfico 6.2: Registros e cancelamentos de estabelecimentos no SIF (Número)	58
Gráfico 6.3: Rótulos Aprovados de Produtos de Origem Animal por Área de jan. a jun/2019 (Número e Percentual).....	59
Gráfico 6.4: Rótulos Aprovados de Carnes e Derivados (Número)	61
Gráfico 6.5: Certificados Sanitários e Guias de Trânsito emitidos ao longo dos anos	62
Gráfico 6.6: Fiscalizações, Supervisões e Auditorias realizadas por Áreas Agrupadas de jan. a jun/2019	63
Gráfico 6.7: Valor de multas aplicadas pelo SIF de 2012 a 2016	64
Gráfico 6.8: Multas aplicadas pelo SIF de 2016 a 2019 (Valor e Número).....	65
Gráfico 6.9: Exportações Brasileiras do Agronegócio por Área de jan. a 12/set/2019.....	66
Gráfico 6.10: Exportações Brasileiras do Agronegócio de carnes por País de jan. a 12/set/ 2019	67
Gráfico 6.11: Exportações (valor e quantidade) de carne bovina entre 1997 e 2018	68
Gráfico 6.12: Exportações (valor e quantidade) de carne de frango entre 1997 e 2018.....	69
Gráfico 6.13: Exportações (valor e quantidade) de carne suína entre 1997 e 2018.....	71
Gráfico 6.14: Quantidade de importações por área de negócio em 2016.....	72
Gráfico 6.15: Produção de Carnes (mil toneladas).....	74
Gráfico 6.16: Consumo de Carnes (mil toneladas).....	75
Gráfico 6.17: Exportação de Carnes (mil toneladas).....	76
Gráfico 6.18: Violações.....	78
Gráfico 7.1: Execução da ação 214W – Implementação da Defesa Agropecuária – no período do PPA 2016 a 2019 (R\$ milhões)	83
Gráfico 7.2: Execução da ação 214Y – Fortalecimento do Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária – SUASA – no período do PPA 2016 a 2019 (R\$ milhões).....	84
Gráfico 7.3: Execução da ação 214X - Vigilância e Inspeção das Operações de Comércio Exterior de Mercadorias, Bens e Materiais de Interesse Agropecuário – no período do PPA 2016 a 2019 (R\$ milhões)	84

Gráfico 7.4: Execução da ação 152L – Reforma, Ampliação e Modernização dos Laboratórios Nacionais Agropecuários (Lanagros) – no período do PPA 2016 a 2019 (R\$ milhões)	84
Gráfico 7.5: Gastos com Pessoal Ativo e Inativo entre 2016 a 2019 da Administração Direta do MAPA (R\$ bilhões).....	96
Gráfico 7.6: Gastos com Pessoal Ativo e Inativo entre 2015 a 2019 da Administração Direta do MAPA por Função (R\$ bilhões)	98
Gráfico 7.7: Simulações de Gastos com Pessoal: Teto fiscal X Atendimento ao concurso	99

Sumário

1	Introdução	11
2	Descrição Geral da Política de Defesa Agropecuária – Inspeção Animal em Estabelecimento de Abate	11
2.1	Relevância econômica do setor e importância da Defesa Agropecuária	12
2.2	Relevância social e ambiental da Defesa Agropecuária	16
2.3	Inspeção de Produtos de Origem Animal no Brasil	17
2.4	Dimensão internacional da Defesa Agropecuária	19
3	Diagnóstico do Problema	20
3.1	Indícios de força de trabalho insuficiente	22
3.2	Necessidade de participação de auxiliares contratados pelos estabelecimentos	23
3.3	Dificuldade na rotatividade de pessoal alocado na fiscalização e inspeção	24
3.4	Jornada de trabalho dos servidores inadequada à demanda de serviços	25
3.5	Necessidade de melhorias em sistemas corporativos	25
3.6	Novo Regime Fiscal pressiona por redução em gastos de pessoal	27
3.7	Fragilidades no Marco Regulatório	28
3.8	Articulação política insuficiente para atualizar multas	28
3.9	Excesso de atribuições do Departamento de Inspeção de Produtos de Origem Animal – DIPOA na Inspeção de Produtos de Origem Animal	30
3.10	Fragilidades na gestão de riscos corporativa	31
3.11	Fragilidades nos serviços de defesa sanitária animal dos estados e municípios e baixa articulação com o sistema de defesa sanitária animal federal	32
3.12	Fragilidades na governança corporativa e na implementação do autocontrole do setor privado	33
3.13	Fragilidades na estrutura laboratorial	33
4	Desenho da Política de Defesa Agropecuária – Inspeção Animal em Estabelecimento de Abate	35
4.1	Estrutura institucional da Defesa Agropecuária (Inspeção Animal) no Governo Federal	35
4.2	Inspeção de Produtos de Origem Animal e o SUASA	39
4.3	Processo de Inspeção em estabelecimentos com SIF	41
4.3.1	Inspeções <i>Ante Mortem</i> e <i>Post Mortem</i>	42
4.4	Análise de riscos e controle de processos	43
4.5	Eixos do plano de defesa agropecuária	44
4.6	Modelo lógico da intervenção	45
4.6.1	Insumos	47

4.6.2	Processos e produtos	47
4.6.3	Resultados	48
4.6.4	Impactos	49
5	Análise da implementação e da governança da política de Defesa Agropecuária – Inspeção Animal em Estabelecimento de Abate	49
5.1	Análise da Implementação	49
5.2	Análise da Governança	55
6	Análise dos resultados e dos impactos	57
6.1	Registro de Estabelecimentos e de Produtos	57
6.2	Certificação de Produtos	61
6.3	Fiscalizações, Auditorias e Inspeções	62
6.4	Missões estrangeiras e nacionais	63
6.5	Multas aplicadas pelo SIF	64
6.6	Exportações e Importações Brasileiras do Agronegócio	65
6.7	Projeções da Produção, do Consumo e da Exportação de Carnes	73
6.8	Resultados de Programas de Controles de Alimentos de Origem Animal	76
6.9	Equivalência de serviços de inspeção nacionais	79
6.10	Impactos da Política de Defesa Agropecuária – Inspeção Animal em Estabelecimentos de Abate	80
7	Análise do orçamento	81
7.1	Orçamentos de 2016 a 2019	81
7.2	Planejamento de 2020 a 2023	90
7.3	Despesas com pessoal	97
8	Análise comparativa internacional.....	101
8.1	Estados Unidos	102
8.2	Argentina	104
8.3	Nova Zelândia	106
8.4	Austrália	108
8.5	Considerações finais sobre a análise comparativa internacional	112
9	Recomendações	114
9.1	Sustentabilidade Institucional e Financeira do Sistema de Inspeção Federal	114
9.2	Ganho de eficiência nas atividades de inspeção federal	116
9.3	Gestão de Pessoas no Sistema de Inspeção Federal	117
9.4	Combate a fraudes na Defesa Agropecuária	118
9.5	Fortalecimento e modernização do Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária – SUASA	119

9.6	Aperfeiçoamentos na Rede Federal de Laboratórios de Defesa Agropecuária	119
10	Referências	120
10.1	Publicações nacionais	120
10.2	Publicações estrangeiras	123
10.3	Sítios governamentais	125
10.4	Sítios de estatísticas ou de dados governamentais	126
10.5	Sítios de notícias ou de associações	126
	Anexos	128
	Anexo 1: Marco Legal da Defesa Agropecuária referente à Inspeção Animal em Estabelecimentos de Abate	128
	Anexo 2: Situação dos Sistemas para Inspeção de Produtos de Origem Animal	138

1 Introdução

Esta avaliação executiva da Política de Defesa Agropecuária – Inspeção Animal em Estabelecimentos de Abate foi realizada no âmbito dos trabalhos desenvolvidos pelo Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas – CMAP, mais especificamente pelo Comitê de Monitoramento e Avaliação de Gastos Diretos.

A presente avaliação é resultado do esforço conjunto de alguns órgãos e instituições do Governo Federal. No Ministério da Economia – ME, participaram a Secretaria de Orçamento Federal – SOF, que coordenou os trabalhos, a Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria – SECAP e a Secretaria de Política Econômica – SPE. A Controladoria Geral da União – CGU realizou contribuições relevantes para a avaliação. Adicionalmente, contamos com a participação crucial de representantes do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA, órgão gestor da política pública avaliada, particularmente da Secretaria de Defesa Agropecuária – SDA.

Trata-se de Avaliação Executiva de política pública financiada por gastos diretos da União. A metodologia utilizada está preconizada no capítulo 3 da publicação “Avaliação de Políticas Públicas: Guia prático de análise ex-post”, Volume 2, elaborada pelo Governo Federal em 2018.

Quanto à política pública, a Defesa Agropecuária objetiva assegurar a sanidade das populações vegetais; a saúde dos rebanhos animais; a idoneidade dos insumos e dos serviços utilizados na agropecuária; assim como a identidade e a segurança higiênico-sanitária e tecnológica dos produtos agropecuários finais destinados aos consumidores.

Uma das atividades mais importantes da política é a inspeção de produtos de origem animal em estabelecimentos de abate, objeto da presente avaliação. A focalização nessa atividade se dá não só em razão de sua importância econômica, social e ambiental, mas também em virtude de esse segmento ser considerado o mais complexo do sistema de inspeção animal.

A avaliação aborda vários aspectos da política pública quanto à atividade de inspeção de produtos de origem animal em estabelecimentos de abate, como: a descrição geral da política pública, o diagnóstico do problema, o desenho, a implementação, a governança, os resultados e a execução orçamentária. Também é feita uma análise comparativa internacional com sistemas de inspeção de outros países. Objetiva-se identificar oportunidades de aprimoramento e de ganhos de eficiência, com o fito de contribuir para o melhor atendimento às necessidades da população e promover a segurança alimentar e nutricional.

Ao final do trabalho, são apresentadas recomendações com vistas ao aperfeiçoamento da política pública avaliada, especificamente quanto à melhoria de sua sustentabilidade, a ganhos de eficiência, ao combate a fraudes, à gestão de pessoas no Sistema de Inspeção Federal, à melhor estruturação do Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária – SUASA e a aprimoramentos dos serviços laboratoriais de Defesa Agropecuária.

2 Descrição Geral da Política de Defesa Agropecuária – Inspeção Animal em Estabelecimento de Abate

A Defesa Agropecuária é um dos pilares da Política Agrícola, oficializada pela Lei 8.171, de 1991, alterada por leis posteriores, entre elas a Lei 9.712, de 1998. Esse pilar corresponde à proteção do setor agropecuário, objetivando assegurar: a sanidade das populações vegetais; a saúde dos rebanhos animais; a idoneidade dos insumos e dos serviços utilizados na agropecuária; assim como a identidade e a segurança higiênico-sanitária e tecnológica dos produtos agropecuários finais destinados aos consumidores.

Salienta-se, nesse sentido, que os processos relacionados à Defesa Agropecuária ocorrem em toda a cadeia produtiva, desde o controle dos insumos utilizados na produção agrícola e pecuária até a inspeção do produto final destinado aos consumidores¹. A Defesa Agropecuária inclui também a vigilância agropecuária internacional, com atividades de controle e fiscalização de operações de comércio internacional.

Para planejar as atividades do setor, em 2016 foi publicado o Plano de Defesa Agropecuária – PDA, que visa promover e implantar programas e ações de Defesa Agropecuária que contribuam para o desenvolvimento sustentável do Agronegócio brasileiro e possibilitem garantir a preservação da vida, da saúde humana e animal e do meio-ambiente, a segurança alimentar e o acesso a mercados².

A presente avaliação tem como foco uma das atividades da Defesa Agropecuária, a inspeção de produtos de origem animal em estabelecimentos de abate – carne bovina, suína e de aves, entre outras. A focalização nessa atividade se dá não só em razão de sua importância econômica, social e ambiental, mas também em virtude de esse segmento ser considerado o mais complexo do sistema de inspeção animal. Não fazem parte do escopo deste trabalho a inspeção de pescado e outros produtos de origem animal, como couro, embutidos, leite, ovos e produtos de abelhas, bem como aqueles cuja produção seja feita de forma artesanal.

2.1 Relevância econômica do setor e importância da Defesa Agropecuária

O setor agropecuário possui grande relevância econômica no país. Em 2018, o PIB da cadeia do Agronegócio como um todo alcançou um valor de R\$ 1,4 trilhão, representando 21,1% do PIB total do país³. No mesmo ano, a cadeia do Agronegócio representou também 19,82% da população ocupada⁴ e 42% das exportações nacionais⁵.

Um dos setores mais representativos do Agronegócio brasileiro é a pecuária, que desempenha papel fundamental na nossa economia, gerando emprego e renda, e garantindo alimentos saudáveis aos brasileiros a um preço acessível⁶. Só o setor de pecuária de corte movimentou em 2018 R\$ 597,2 bilhões, o que equivale a 8,7% do PIB daquele ano. Esse valor, que inclui desde os insumos utilizados na produção do gado e o investimento em genética, faturamento com os animais até o total comercializado pelas indústrias e varejos, foi o maior registrado em dez anos. Parte desse crescimento deve-se ao bom resultado no faturamento dos frigoríficos, que somou R\$ 144,9 bilhões, crescimento de 16,2% ante o registrado no ano anterior, puxado

¹ Livro *Defesa agropecuária: histórico, ações e perspectivas*. SDA/MAPA, 2018. Disponível em: <<http://www.agricultura.gov.br/revistas/livro-defesa-agropecuaria.pdf>>. Acesso em 17/jun/2019.

² *Plano de Defesa Agropecuária – PDA*. SDA/MAPA, 2016. Disponível em: <<http://www.agricultura.gov.br/noticias/secretario-do-mapa-explica-em-video-metas-do-plano-de-defesa-agropecuaria/1.pdf/view>>. Acesso em 26/nov/2019.

³ Relatório *Agropecuária Brasileira em Números*. MAPA, abr/2019. Disponível em: <<http://www.agricultura.gov.br/assuntos/politica-agricola/todas-publicacoes-de-politica-agricola/agropecuaria-brasileira-em-numeros>>, página 11. Acesso em 12/jun/2019.

⁴ Relatório *Mercado de Trabalho do Agronegócio Brasileiro*. Cepea/USP, 2018. Disponível em: <[https://www.cepea.esalq.usp.br/upload/kceditor/files/2018_Relatorio%20MERCADODETRABALHO_CEPEA\(1\).pdf](https://www.cepea.esalq.usp.br/upload/kceditor/files/2018_Relatorio%20MERCADODETRABALHO_CEPEA(1).pdf)>, página 3. Acesso em 12/jun/2019.

⁵ Relatório *Índices - Exportação do Agronegócio*. Cepea/USP, 2018. Disponível em: <https://www.cepea.esalq.usp.br/upload/kceditor/files/Cepea_ExportAgro_2018_.pdf>, página 4. Acesso em 12/jun/2019.

⁶ Artigo *Pecuária integrada e sustentável*. Embrapa, Édson Bolfe, 2017. Disponível em: <<https://www.embrapa.br/busca-de-noticias/-/noticia/24523612/artigo---pecuaria-integrada-e-sustentavel>>. Acesso em 3/set/2019.

principalmente pelo avanço nas exportações brasileiras de carne bovina, mas também pelo mercado interno⁷.

Nas últimas décadas, o Brasil passou da condição de importador a um dos maiores exportadores de alimentos do mundo. Contribuindo com cerca de 7% dos alimentos produzidos no planeta, e com expectativas de chegar a 10%, o país tem importância fundamental na segurança alimentar do planeta⁸. Vale salientar que a atuação do sistema de Defesa Agropecuária do Brasil, com transparência nas suas relações técnicas e de comércio, foi imprescindível para ocupar esse espaço, assegurando a oferta de alimentos seguros e reconhecidos como tais nos mercados externos⁹. Também foi fundamental o aumento da produtividade no setor agropecuário, decorrente, por exemplo, da incorporação de biotecnologia, o que favoreceu uma economia de escala e a redução dos custos de produção.

O cenário de crescimento da demanda por alimentos tende a estar cada vez mais em evidência se considerarmos as projeções de crescimento populacional em âmbito nacional e mundial combinadas com o aumento da renda de expressivas parcelas da população. A população mundial deverá saltar de 7,7 bilhões em 2019 para 9,7 bilhões em 2050¹⁰, enquanto a brasileira deverá aumentar de 210,1 milhões para 232,9 milhões no mesmo período¹¹. Tal cenário gera oportunidades para os países em desenvolvimento expandirem sua produção. Ao mesmo tempo, o incremento no comércio entre nações aumenta o potencial para transmissão de doenças entre os países. Somados à crescente exigência dos consumidores por alimentos saudáveis – seguros e nutritivos –, esses fatores fazem com que o tratamento das questões sanitárias e fitossanitárias esteja cada vez mais presente nas negociações internacionais¹².

A manutenção do papel de destaque do Brasil como provedor mundial de alimentos em um ambiente cada vez mais competitivo depende diretamente da eficiência das atividades de Defesa Agropecuária e da adaptação às constantes mudanças no processo de controle das doenças animais e vegetais – relacionadas a novas tecnologias e exigências internacionais –, mantendo-se a credibilidade e a confiabilidade do sistema¹³. Em um contexto de comércio agropecuário internacional em expansão, portanto, a necessidade de um sistema adequado de Defesa Agropecuária – e, particularmente, de inspeção de produtos de origem animal em

⁷ Relatório *BeefReport, Perfil da Agropecuária no Brasil*. ABIEC, 2019. Disponível em: <<http://www.abiec.com.br/controle/uploads/arquivos/sumario2019portugues.pdf>>, página 9. Acesso em 12/jun/2019.

⁸ Livro *Defesa agropecuária: histórico, ações e perspectivas*. SDA/MAPA, 2018. Disponível em: <<http://www.agricultura.gov.br/revistas/livro-defesa-agropecuaria.pdf>>. Acesso em 17/jun/2019.

⁹ *Plano de Defesa Agropecuária – PDA*. SDA/MAPA, 2016. Disponível em: <<http://www.agricultura.gov.br/noticias/secretario-do-mapa-explica-em-video-metas-do-plano-de-defesa-agropecuaria/1.pdf/view>>. Acesso em 26/nov/2019.

¹⁰ Dados divulgados pela Organização das Nações Unidas – ONU, disponíveis em: <https://population.un.org/wpp/Publications/Files/WPP2019_10KeyFindings.pdf>. Acesso em 2/set/2019.

¹¹ Dados divulgados em 2018 pelo IBGE. Disponíveis em:

<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9109-projecao-da-populacao.html?utm_source=projecao&utm_medium=popclock&utm_campaign=projecao-2018&t=downloads>. Acesso em 2/set/2019.

¹² Livro *Defesa agropecuária: histórico, ações e perspectivas*. SDA/MAPA, 2018. Disponível em: <<http://www.agricultura.gov.br/revistas/livro-defesa-agropecuaria.pdf>>. Acesso em 17/jun/2019.

¹³ *Plano de Defesa Agropecuária – PDA*. SDA/MAPA, 2016. Disponível em: <<http://www.agricultura.gov.br/noticias/secretario-do-mapa-explica-em-video-metas-do-plano-de-defesa-agropecuaria/1.pdf/view>>. Acesso em 26/nov/2019.

estabelecimentos de abate – é cada vez mais fundamental, inclusive para evitar barreiras às exportações de alimentos brasileiros por parte de países importadores.

A importância da atividade de inspeção de produtos de origem animal em estabelecimentos de abate pode ser evidenciada pela posição de destaque que o Brasil ocupa no cenário mundial de carnes. O país é grande produtor e exportador, sendo o maior exportador de carne bovina e de frango, o segundo maior produtor de carne bovina e de frango, e o quarto maior produtor e exportador de carne suína (Tabela 2.1). Adicionalmente, possui um mercado consumidor significativo e em expansão.

Tabela 2.1: Posição do Brasil no Mercado Mundial de Carnes em maio/2019

Principais Produtos	Brasil - Ranking Mundial Produção	Brasil - Ranking Mundial Exportação
Carne bovina	2º	1º
Carne de frango	2º	1º
Carne Suína	4º	4º

Fonte: USDA (Posição 20/05/19). Relatório do MAPA *Agropecuária Brasileira em Números*. Edição maio/2019.

Embora o Brasil seja líder no mercado mundial de carnes, nossa participação relativa apresenta redução na última década, conforme mostram os gráficos 2.1, 2.2 e 2.3.

O Gráfico 2.1 mostra que a participação das exportações de carnes brasileiras em relação às importações globais de carne caiu de 21,3% em 2010 para 17,4% em 2017.

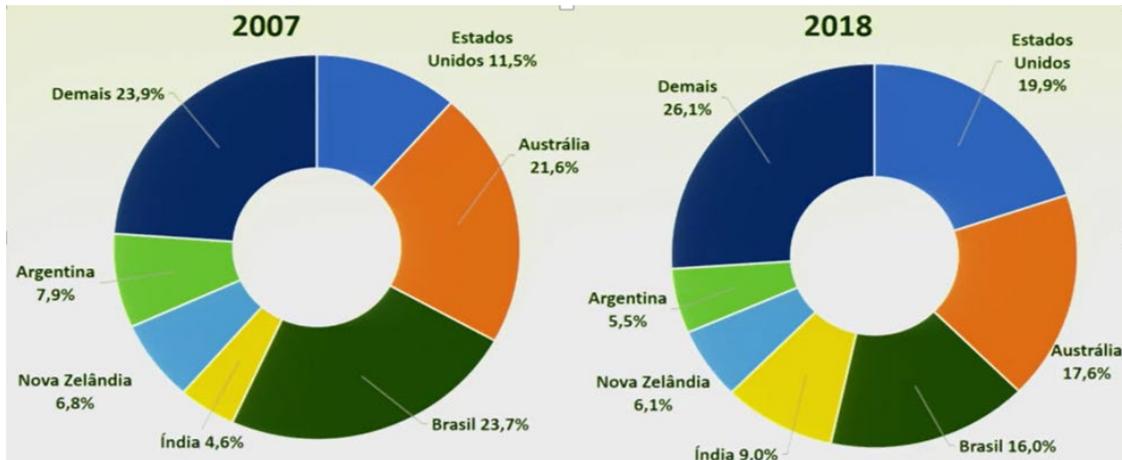
Gráfico 2.1: Participação do Brasil no comércio agropecuário global



Fonte: AgroStat e Trademap. Apresentação da Ministra do MAPA em Audiência Pública "Prioridades da pasta para o ano de 2019 e aspectos sobre a execução das políticas de responsabilidade do MAPA", na Câmara dos Deputados, em 22/mai/2019.

Já o Gráfico 2.2 mostra que a participação do Brasil em valores exportados de carne bovina caiu de 23,7% em 2007 para 16,0% em 2018. A participação das exportações de carne bovina dos EUA, por exemplo, cresceu de 11,5% para 19,9% no período.

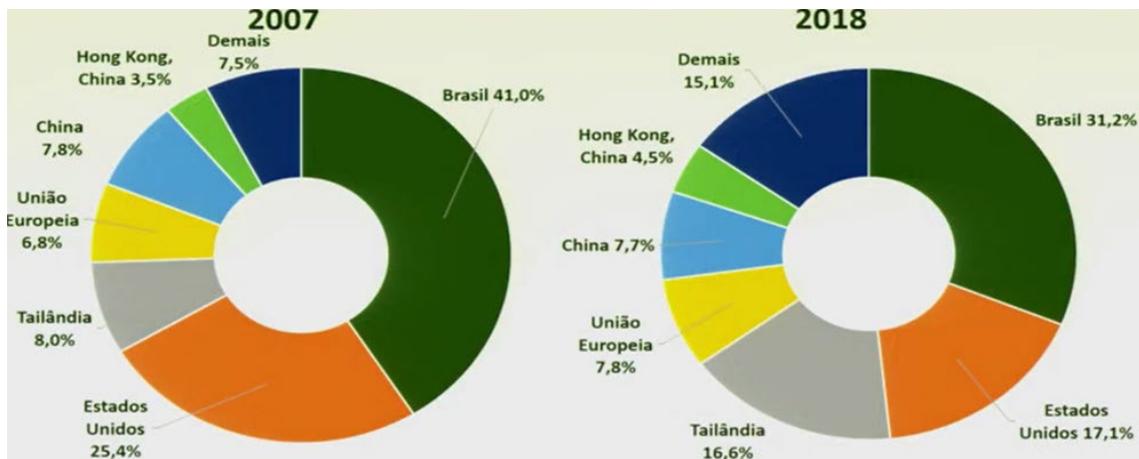
Gráfico 2.2: Carne bovina – evolução recente da participação dos principais exportadores (em valor exportado)



Fonte: Trademap. Apresentação da Ministra do MAPA em Audiência Pública "Prioridades da pasta para o ano de 2019 e aspectos sobre a execução das políticas de responsabilidade do MAPA", na Câmara dos Deputados, em 22/mai/2019.

Quanto à carne de frango, o Gráfico 2.3 mostra que a participação do Brasil em valores exportados caiu de 41,0% em 2007 para 31,2% em 2018, enquanto a participação da Tailândia cresceu de 8,0% para 16,6% no mesmo período.

Gráfico 2.3: Carne de frango – evolução recente da participação dos principais exportadores (em valor exportado)



Fonte: Trademap. Apresentação da Ministra do MAPA em Audiência Pública "Prioridades da pasta para o ano de 2019 e aspectos sobre a execução das políticas de responsabilidade do MAPA", na Câmara dos Deputados, em 22/mai/2019.

Destaca-se, contudo, que dados de anos mais recentes – 2018 e 2019 –, têm mostrado um crescimento no ritmo das exportações brasileiras, o que pode indicar uma melhoria da participação relativa do país no mercado mundial nos próximos anos. As exportações de carne bovina, por exemplo, fecharam 2018 com o recorde histórico de 1,64 milhão de toneladas, o maior volume já exportado pelo Brasil. Por sua vez, de janeiro a setembro de 2019, o volume exportado de carne bovina cresceu 9,2% em relação ao ano anterior. Assim, prevê-se que esse recorde de 2018 seja superado em 2019¹⁴.

2.2 Relevância social e ambiental da Defesa Agropecuária

Além da importância econômica, é fundamental salientar a relevância social e ambiental da atividade de inspeção, uma vez que o consumidor é cada vez mais exigente quanto à segurança sanitária e à sustentabilidade na produção de alimentos.

A inspeção de produtos de origem animal apresenta uma significativa complexidade – decorrente, por exemplo, dos riscos que esses produtos apresentam à segurança alimentar. Por meio desse tipo de alimento são veiculadas grande parte das Doenças Transmitidas por Alimentos (DTAs), que são aquelas causadas pela ingestão de alimentos e/ou água contaminados, sendo que a maioria delas são infecções causadas por bactérias e suas toxinas, vírus e outros parasitas¹⁵. Segundo estudo da OMS¹⁶, as DTAs constituem importante causa de morbidade e mortalidade e são um obstáculo significativo ao desenvolvimento socioeconômico em todo o mundo: no ano de 2010, por exemplo, 31 agentes alimentares causaram 32 doenças que provocaram 600 milhões de casos de DTA e 420 mil mortes. Nas Américas, foram 77 milhões de pessoas enfermas e mais de 9 mil mortes¹⁷. Em relação às zoonoses, doenças transmitidas pelos animais que afetam o ser humano, sabe-se que 60% dos seus patógenos – bactérias, vírus, fungos e protozoários – e mais de 75% das doenças humanas, observadas nas últimas décadas, são de origem animal¹⁸. Salienta-se que as DTAs também têm um impacto econômico significativo. O Banco Mundial estima que, em 2018, houve perda de ao menos US\$ 110 bilhões

¹⁴ Fontes:

<<http://www.abiec.com.br/download/exportacoes%20fecham%20com%20recorde.pdf>>. Acesso em 11/nov/2019.

<http://www.abiec.com.br/download/release_exportacoes_janeiro%20a%20setembro_2019.pdf>. Acesso em 29/out/2019.

<<http://abpa-br.com.br/noticia/exportacoes-de-aves-e-suinos-dados-de-agosto-2908>>. Acesso em 29/out/2019.

<<https://www.beefpoint.com.br/brasil-deve-bater-recorde-de-exportacoes-de-carne-bovina-em-2019-diz-rabobank>>. Acesso em 29/out/2019.

¹⁵ Informações obtidas no sítio do Ministério da Saúde, disponíveis em: <<http://portalms.saude.gov.br/saude-de-a-z/doencas-transmitidas-por-alimentos>>. Acesso em 30/jul/2019.

¹⁶ WHO estimates of the global burden of foodborne diseases. Foodborne diseases burden epidemiology reference group. WORLD HEALTH ORGANIZATION, 2007-2015. Disponível em: <https://www.who.int/foodsafety/publications/foodborne_disease/fergreport/en/>. Acesso em 1/ago/2019.

¹⁷ Em complemento, a carga global das DTAs é considerável e afeta pessoas de todas as idades, mas especialmente crianças menores de 5 anos e aqueles que vivem em sub-regiões do mundo com baixos rendimentos: na região das Américas, estima-se que, dos 77 milhões de pessoas que adoecem e das mais de 9 mil mortes, os menores de 5 anos representam 31 milhões (40%) dos doentes e mais de 2 mil mortes. Nessa região, 95% dos casos de DTAs representam enfermidades diarreicas, a maior parte delas causadas pelos seguintes agentes alimentares: *Norovirus*, *Escherichia coli*, *Campylobacter* e *Salmonella (no tifoidea)*.¹⁶

¹⁸ Livro *Defesa agropecuária: histórico, ações e perspectivas*. SDA/MAPA, 2018. Disponível em: <<http://www.agricultura.gov.br/revistas/livro-defesa-agropecuaria.pdf>>. Acesso em 17/jun/2019.

nos países de baixo e médio rendimento em função de queda de produtividade e gastos médicos originários de doenças de origem alimentar¹⁹.

As exigências sanitárias a fim de mitigar tais riscos são cada vez mais rigorosas, sobretudo aquelas destinadas ao comércio internacional, refletindo-se nas exigências legais que norteiam o setor. Dada a importância do tema, em âmbito internacional, existem sistemas de informação e notificação de doenças, como o *World Animal Health Information System* – WAHIS, sistema internacional da Organização Mundial de Saúde Animal – OIE, e o Sistema Continental de Vigilância Epidemiológica – SIVCONT, com abrangência pan-americana. O Brasil participa de ambos²⁰.

Destaca-se que, além das exigências sanitárias, a conquista e a ampliação de mercados internos e estrangeiros requerem cada vez mais o cumprimento de exigências socioambientais, com a aplicação de boas práticas de produção no campo e na indústria. Neste sentido, o Brasil tem utilizado técnicas e tecnologias inovadoras na produção, as quais têm sido decisivas para a minimização de impactos ambientais da pecuária²¹. São exemplos o uso de sistemas de integração lavoura-pecuária-floresta (ILPF) – que auxiliam na recuperação de áreas degradadas, geram serviços ecossistêmicos e garantem maior renda ao produtor – e a marca-conceito "Carne Carbono Neutro", desenvolvida pela Embrapa Gado de Corte, em que é possível atestar a produção de bovinos de corte em sistemas com a introdução obrigatória de florestas, de modo a armazenar carbono e neutralizar o metano exalado pelos animais, além de influenciar positivamente no bem-estar animal pela sombra natural que ameniza os efeitos da temperatura²².

2.3 Inspeção de Produtos de Origem Animal no Brasil

O atual Marco Regulatório da Defesa Agropecuária relacionado com a inspeção de produtos de origem animal tem origem na década de 1930 – quando foi estabelecido o Regulamento do Serviço de Defesa Sanitária Animal, por meio do Decreto nº 24.548, de 3 de julho de 1934 – e vem sendo expandido e aprimorado pelo Governo Federal ao longo dos anos. No Anexo 1, estão enumeradas as Leis, Regulamentos e outras normas infralegais em vigor.

A legislação estabelece a obrigatoriedade de inspeção de todos os produtos de origem animal, sob o ponto de vista industrial e sanitário, previamente à comercialização. Analisando-se a quantidade de bovinos, suínos e frangos abatidos nos últimos anos (gráficos 2.4, 2.5 e 2.6), é possível perceber a dimensão do setor e o desafio de inspecionar tamanha quantidade de carcaças.

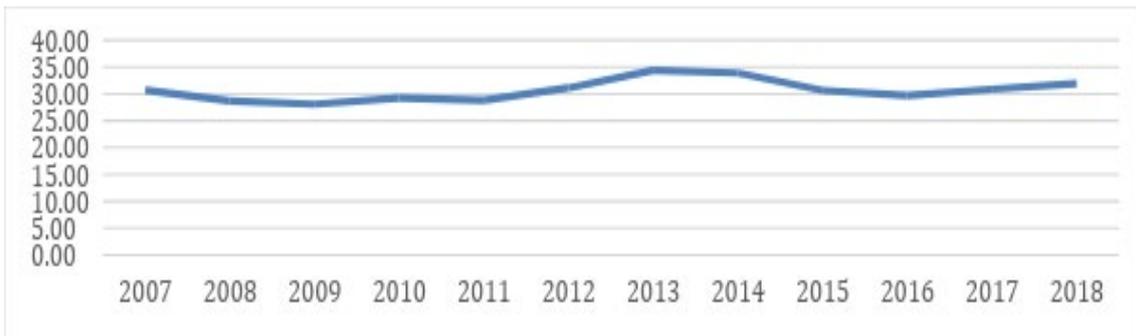
¹⁹ *The Safe Food Imperative – Accelerating progress in Low- and Middle Income Countries*. World Bank (WB). Washington, 2019. Disponível em: <<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/30568>>. Acesso em 26/nov/2019.

²⁰ Em função do compromisso do Brasil com a OIE, algumas informações anuais são prestadas pelo MAPA à OIE. Essas informações referem-se à estrutura do Serviço Veterinário Oficial (recursos humanos e físicos, laboratórios de referência nacional, tipos de provas diagnósticas realizadas no país) e ao Sistema Pecuário Nacional (nº de propriedades, população animal por espécie, nº de animais vacinados, produção e exportação de vacinas). As informações sobre a ocorrência de zoonoses em humanos são fornecidas pelo Ministério da Saúde e encaminhadas no informe anual à OIE.¹⁸

²¹ Artigo *A sustentabilidade da pecuária brasileira*. Embrapa, Geraldo B. Martha Jr., 2017. Disponível em: <https://www.embrapa.br/documents/10180/21470602/GBMJ_ArtigoPecu%C3%A1ria-Embrapa_29mar17_v.rev.pdf/49d67c99-9162-7d79-0baa-6dcac25a520d>. Acesso em 26/nov/2019.

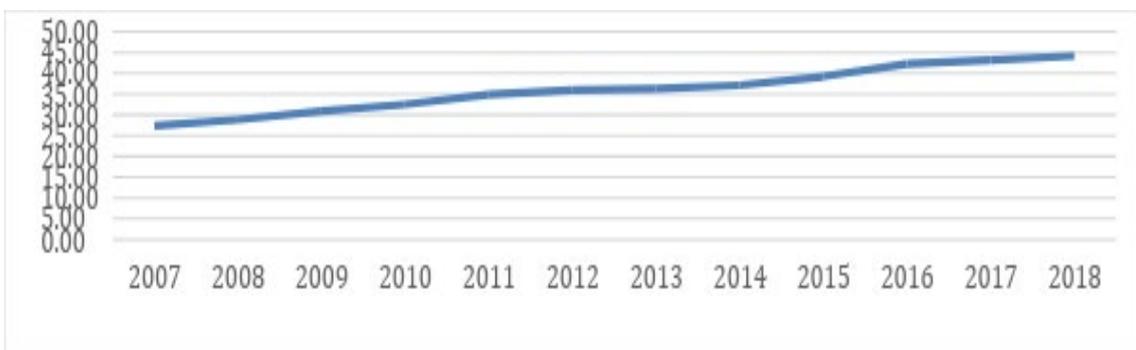
²² Artigo *Pecuária integrada e sustentável*. Embrapa, Édson Bolfe, 2017. Disponível em: <<https://www.embrapa.br/busca-de-noticias/-/noticia/24523612/artigo---pecuaria-integrada-e-sustentavel>>. Acesso em 3/set/2019.

**Gráfico 2.4: Evolução Anual do Abate de Bovinos – Brasil – 2007-2018
(milhões de cabeças)**



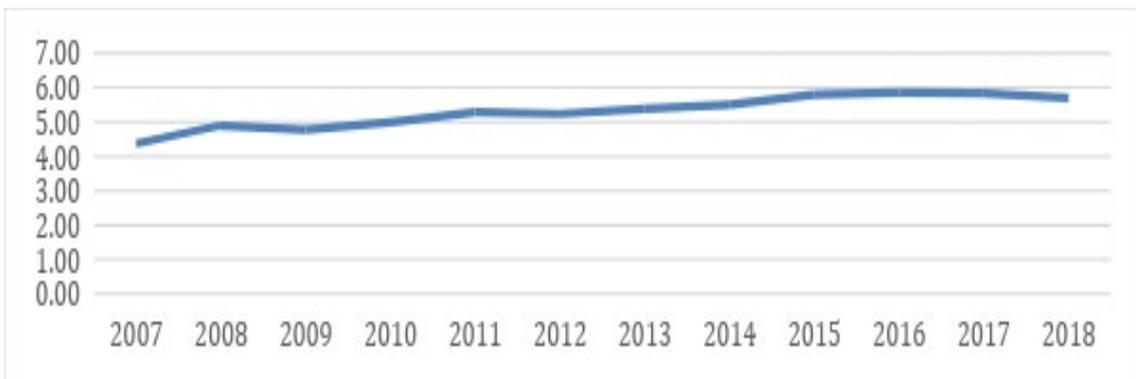
Fonte: Estatísticas da Produção Pecuária – IBGE, 2019.

**Gráfico 2.5: Evolução Anual do Abate de Suínos – Brasil – 2007-2018
(milhões de cabeças)**



Fonte: Estatísticas da Produção Pecuária – IBGE, 2019.

**Gráfico 2.6: Evolução Anual do Abate de Frangos – Brasil – 2007-2018
(bilhões de cabeças)**



Fonte: Estatísticas da Produção Pecuária – IBGE, 2019.

A inspeção de produtos de origem animal no Brasil é executada nos três níveis federativos – federal, estadual e municipal – tendo em cada um deles uma abrangência específica, conforme discriminado abaixo:

- 1) SIF – Serviço de Inspeção Federal: gerido pelo MAPA, por meio da Secretaria de Defesa Agropecuária – SDA; os produtos com o selo do SIF podem ser comercializados em todo o território nacional e também exportados.

- 2) SIE – Serviço de Inspeção Estadual: geridos pelas Secretarias Estaduais da Agricultura; os produtos com o selo do SIE somente podem ser comercializados dentro do estado de origem.
- 3) SIM – Serviço de Inspeção Municipal: geridos pelas Secretarias ou Departamentos Municipais de Agricultura; os produtos com o selo do SIM somente podem ser comercializados dentro do município de origem.

Por fim, cabe destacar que, com vistas a tornar a Defesa Agropecuária mais uniforme no território brasileiro, a Lei nº 8.171, de 1991 – conforme alteração feita pela Lei nº 9.712, de 20 de novembro de 1998 – estabeleceu que o sistema de Defesa Agropecuária deveria ser organizado de maneira unificada e descentralizada. Com base nesse dispositivo legal, foi regulamentado pelo Decreto nº 5.741, de 30 de março de 2006, o Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária – SUASA, que pode ser definido como um sistema de inspeção organizado de forma unificada, descentralizada e integrada entre União, estados e Distrito Federal e municípios.

Um dos objetivos do SUASA é a uniformização de procedimentos e metodologias que, no caso da inspeção, envolve a adoção dos padrões do SIF nos estados, DF e municípios. Estes entes podem buscar a equivalência dos seus Serviços de Inspeção com o Serviço de Inspeção Federal (SIF), o que lhes permite inspecionar produtos para comercialização além de suas abrangências geográficas originais.

2.4 Dimensão internacional da Defesa Agropecuária

O Sistema de Defesa Agropecuária brasileiro se relaciona e se sujeita a uma série de diretrizes estabelecidas em âmbito internacional, normalmente instituídas por meio de acordos internacionais e geridas por organizações internacionais que o país integra.

Parte das normas, guias e recomendações internacionais de referência são delineadas por meio da Organização Mundial de Saúde Animal – OIE, que trata de temas relativos à saúde animal, zoonoses e bem-estar animal. Outros normativos são geridos por meio de comissões ligadas a organizações internacionais como a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura – FAO e a Organização Mundial da Saúde – OMS. Enquadram-se nesse caso a Comissão do *Codex Alimentarius*, que abrange normas e recomendações sobre a inocuidade dos alimentos, e a Comissão de Medidas Fitossanitárias – CMF, órgão de governo da Convenção Internacional de Proteção Fitossanitária – CIPF, que regulamenta questões ligadas à sanidade vegetal.

Cabe destacar ainda o Acordo sobre Aplicação de Medidas Sanitárias e Fitossanitárias, no âmbito da Organização Mundial do Comércio – OMC, que regula a aplicação das medidas sanitárias e fitossanitárias no comércio multilateral. O acordo busca, entre outros, normatizar a aplicação de barreiras sanitárias – que constituem grande entrave às exportações –, coibindo a utilização de medidas arbitrárias.

Além dos acordos globais, o Brasil participa de uma série de outros acordos bilaterais e multilaterais, destacando-se os no âmbito do Mercosul e da Organização Pan-Americana de Saúde, como o Centro Pan-Americano de Febre Aftosa – CPFA, que propiciou avanço importante no controle da doença na região²³.

No âmbito internacional, é importante mencionar ainda as ações promovidas pelo MAPA para a abertura de mercados – em especial para a carne brasileira –, envolvendo missões internacionais e o incremento de tratativas com vistas à assinatura de acordos comerciais, com

²³ Livro *Defesa agropecuária: histórico, ações e perspectivas*. SDA/MAPA, 2018. Disponível em: <<http://www.agricultura.gov.br/revistas/livro-defesa-agropecuaria.pdf>>. Acesso em 17/jun/2019.

impacto positivo no crescimento das exportações. Ressalta-se que o potencial crescimento das exportações advindo de acordos para abertura de mercado pode reforçar a demanda pelas atividades de Defesa Agropecuária prestadas pelo MAPA, visto que, por exigência dos países importadores, as certificações sanitárias são realizadas exclusivamente pela SDA.

Dentre os acordos com potencial de gerar incremento nas exportações agropecuárias, destaca-se o recente acordo entre o Mercosul e a União Europeia, que prevê a redução de barreiras tarifárias e não tarifárias no comércio entre os blocos. Espera-se que o acordo gere maior transparência e previsibilidade nas medidas sanitárias e no reconhecimento da equivalência dos sistemas de Defesa Agropecuária – incluindo, por exemplo, um mecanismo mais facilitado de habilitação de estabelecimentos exportadores por "pré-listagem", por indicação pelo país exportador, sem a necessidade de uma inspeção prévia²⁴.

3 Diagnóstico do Problema

Quanto à política de Defesa Agropecuária, na produção de origem animal em estabelecimentos de abate – escopo da presente avaliação –, o problema a ser enfrentado é o:

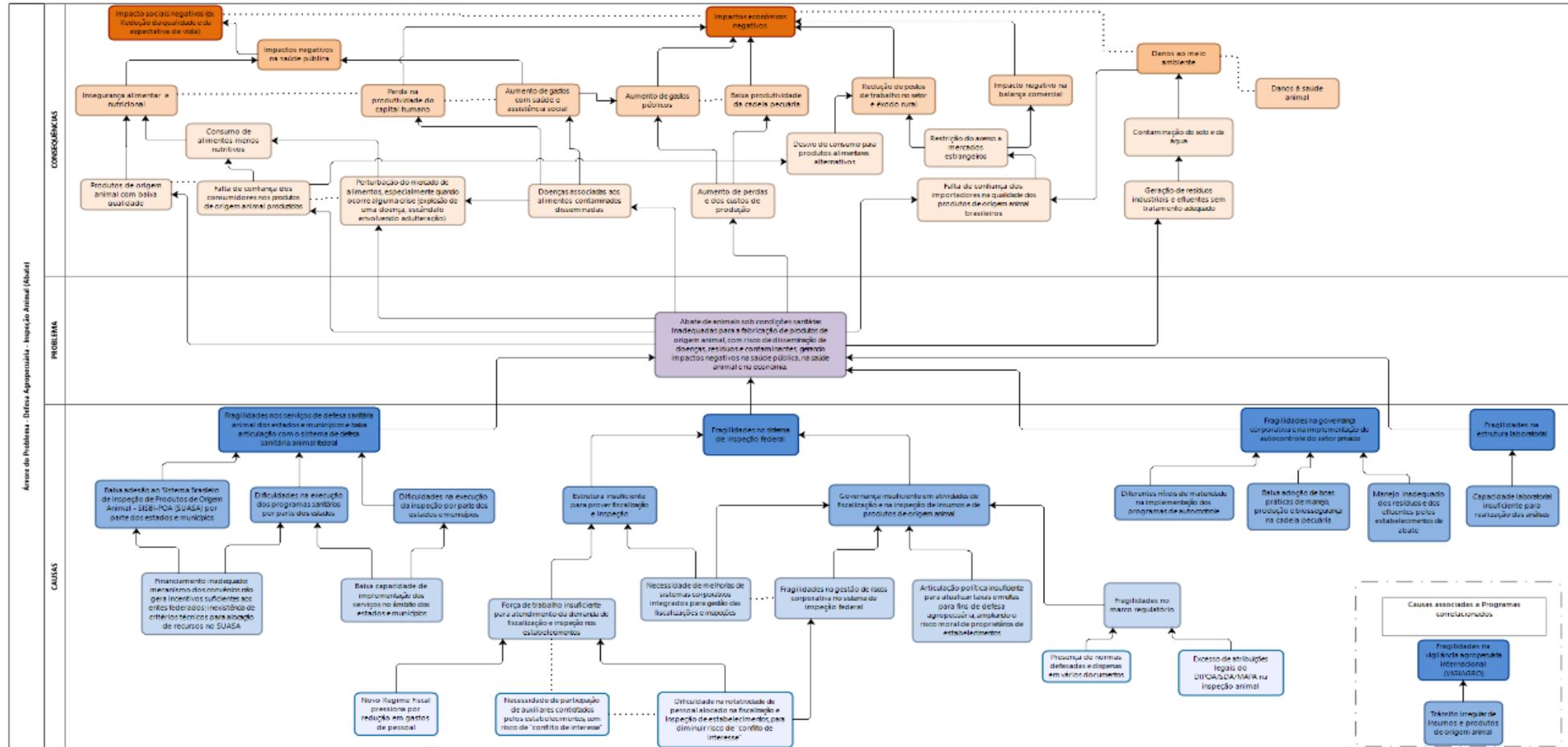
“Abate de animais sob condições sanitárias inadequadas para a fabricação de produtos de origem animal, com risco de disseminação de doenças, resíduos e contaminantes, gerando impactos negativos na saúde pública, na saúde animal e na economia”.

Diversas causas colaboram para ocasionar ou intensificar esse problema, assim como várias consequências dele derivam, relacionadas às causas. A Árvore do Problema (Figura 3.1) ilustra o problema, suas causas e consequências.

Várias fragilidades no sistema de inspeção federal brasileiro são apontadas, desde a estrutura insuficiente para prover o serviço até a governança deficitária em atividades de fiscalização e inspeção de insumos e de produtos de origem animal. Em seguida, detalhamos algumas delas.

²⁴ Notícia publicada em: < <https://www.gazetadopovo.com.br/vozes/tatiana-palermo/o-acordo-com-a-ue-e-muito-mais-do-que-parece/>>. Acesso em 24/jul/2019.

Figura 3.1: Árvore do Problema: Defesa Agropecuária – Inspeção Animal



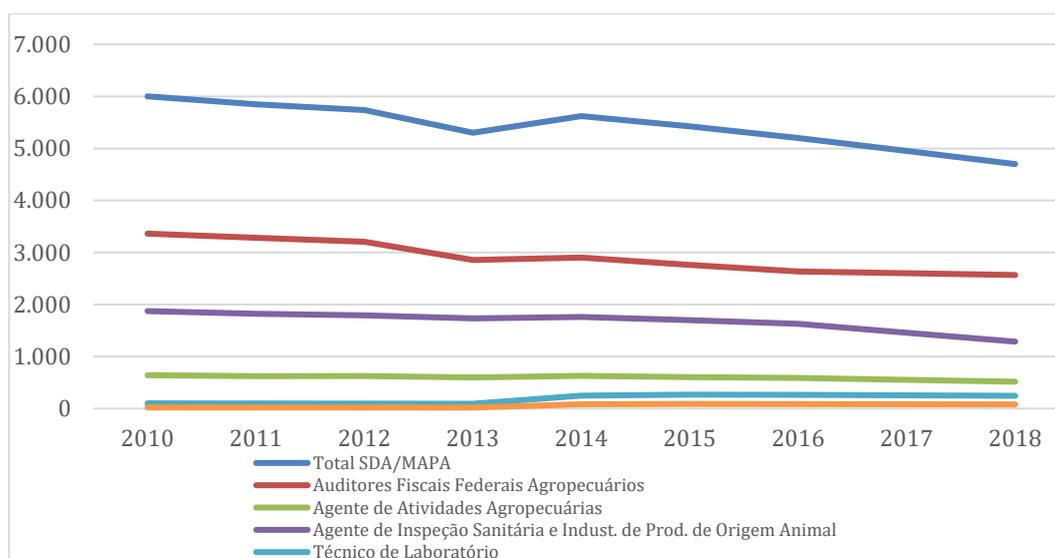
Fonte: Elaboração própria.

3.1 Indícios de força de trabalho insuficiente

Um obstáculo frequentemente apontado para o crescimento da produção de carnes é a insuficiência de pessoal para as atividades de inspeção de produtos de origem animal nos estabelecimentos de abate sob responsabilidade do SIF. Segundo dados do MAPA, atualmente a inspeção permanente do SIF ocorre em 459 estabelecimentos de abate²⁵, dentro de um universo de 1.178 estabelecimentos de produtos de origem animal que fabricam carnes sujeitos à inspeção federal²⁶ – estando sujeitos à inspeção periódica os estabelecimentos onde não há abate. Os estabelecimentos com SIF são responsáveis por grande parte do comércio interestadual e por todo o comércio internacional (exportações) e o modelo atual prevê que a inspeção seja realizada por servidores com cargos específicos de fiscalização do MAPA. Isso significa que, se não houver capacidade estatal suficiente de inspeção animal, há sérios obstáculos para as empresas expandirem sua produção.

As atividades de inspeção são atribuições do Auditor Fiscal Federal Agropecuário - AFFA, com formação em Medicina Veterinária, além do Agente de Inspeção Sanitária e Industrial de Produtos de Origem Animal – AISIPOA e dos demais cargos efetivos de atividades técnicas de fiscalização agropecuária, respeitadas as devidas competências²⁷. No Gráfico 3.1, pode-se constatar a queda constante, ao longo da década, no efetivo da SDA. A evolução do efetivo dos AFFAs serve como exemplo: queda de 3.363 servidores em dez/2010 para 2.568 em dez/2018.

Gráfico 3.1: Servidores Ativos na Secretaria de Defesa Agropecuária – SDA / 2010 a 2018



Fonte: Boletim Estatístico de Pessoal, Painel Estatístico de Pessoal - Ministério da Economia. Estudo preliminar da Secretaria de Orçamento Federal – SOF sobre a Defesa Agropecuária – Inspeção Animal, jun/2019.

²⁵ Dado fornecido pelo MAPA durante reunião, ocorrida na SOF em 25/jul/2019, do Grupo de Trabalho do Comitê de Monitoramento e Avaliação de Gastos Diretos (CMAG) para realizar a presente avaliação.

²⁶ Dados obtido no *Anuário dos Programas de Controle de Alimentos de Origem Animal do DIPOA*. Volume 5, 2019. SDA/Mapa.

²⁷ IICA. *Produto 1 – Diagnóstico Situacional do Sistema de Defesa Agropecuária*. NeoPublica Soluções Inovadoras em Gestão LTDA – ME – Belo Horizonte: Neopublica, 2017. (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)

Em vista disso, o MAPA solicitou ao então Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão – MP autorização para realizar concurso, feita em 09 de junho de 2017 (SEI nº 03000.001543/2017-99), propondo a contratação de um total de 2.130 servidores, sendo 1.611 AFFAs – dos quais 1.004 com formação em Medicina Veterinária. Houve pedido adicional do MAPA, em 05 de julho de 2017 (SEI 03000.001736/2017-40), para realização de processo simplificado para a contratação temporária emergencial de 360 médicos veterinários. Para as duas demandas de pessoal, o MP autorizou a contratação de 600 fiscais com perfil de médico veterinário: 300 AFFAs por meio de concurso público²⁸ e 300 médicos veterinários contratados temporariamente por meio de processo seletivo simplificado – pelo período de um ano prorrogável por mais um²⁹. Ressalta-se, portanto, que a contratação de médicos veterinários por tempo determinado para atuar nas atividades de inspeção *ante mortem* e *post mortem* nos turnos de abate na produção de carnes, no escopo da Portaria Interministerial nº 231, de 18 de julho de 2017, tem sido uma das medidas adotadas para dar conta da demanda.

Um aspecto relevante no SIF é a gestão de agentes federais que atuam na fiscalização e na inspeção dos produtos de origem animal. O IICA diagnosticou, sob encomenda do MAPA, que não há instrumentos de avaliação de desempenho e meritocracia na promoção dos agentes a postos de comando. Assim, como não há métricas de controle da produtividade, a avaliação individual passa a ser medida por critérios subjetivos e interpessoais³⁰.

A situação da força de trabalho tem também gerado discussões sobre a necessidade de mudanças que tornem a fiscalização mais célere – sem, no entanto, prejudicar a qualidade da inspeção, implicar maiores despesas à Administração Pública ou infringir as vedações legais à delegação do Poder de Polícia do Estado.

3.2 Necessidade de participação de auxiliares contratados pelos estabelecimentos

Tendo em vista a quantidade insuficiente de servidores públicos no processo de inspeção, há a participação de auxiliares de inspeção empregados pelos estabelecimentos sujeitos à inspeção. Essa participação está prevista no artigo 73 do Regulamento de Inspeção Industrial e Sanitária de Produtos de Origem Animal – RIISPOA (Decreto 9.013/2017). Segundo o MAPA, há cerca de 13 mil auxiliares de inspeção nessa situação³¹.

Apesar de esses auxiliares estarem exclusivamente sob a responsabilidade do AFFA, que supervisiona a inspeção, sua remuneração é paga diretamente pelos estabelecimentos, o que pode gerar dúvidas quanto à lisura e à imparcialidade das ações desses empregados. Essa prática foi inclusive apontada em auditorias internacionais como capaz de gerar um potencial “conflito de interesses”, visto que tais funcionários poderiam favorecer seus respectivos empregadores na inspeção. O risco ficou em evidência após a Operação Carne Fraca da Polícia Federal, em 2017, que constatou uma série de irregularidades no processo de inspeção nos frigoríficos

²⁸ A Portaria Nº 605 do Ministério da Economia, de 19 de novembro de 2019, autorizou, a título de provimento adicional, a nomeação de 100 (cem) candidatos aprovados e não convocados no concurso público realizado pelo MAPA, autorizado pela Portaria MP nº 232, de 18 de julho de 2017, para o cargo de Auditor Fiscal Federal Agropecuário Médico Veterinário, da Carreira de Auditor Fiscal Federal Agropecuário.

²⁹A Medida Provisória MP 903/19 autorizou o MAPA a prorrogar, por dois anos, 269 contratos temporários de médicos veterinários que executam atividades de auditoria fiscal agropecuária.

³⁰ Relatório do IICA. *Produto 1 – Diagnóstico Situacional do Sistema de Defesa Agropecuária*. NeoPublica Soluções Inovadoras em Gestão LTDA – ME – Belo Horizonte: Neopublica, 2017.

³¹ Dado obtido em: <<http://www.agricultura.gov.br/noticias/presidente-temer-assina-decreto-alterando-inspecao-nos-frigorificos>>. Acesso em 27/ago/2019.

investigados – envolvendo agentes públicos e privados – que comprometiam a qualidade dos produtos destinados ao consumo.

Em função dessa operação e das críticas dos importadores, iniciaram-se discussões com vistas a aperfeiçoar a participação desses agentes na inspeção. Por meio do Decreto nº 9.621, de 2018, o Governo Federal promoveu ajustes no art. 73 do RIISPOA, estabelecendo que a contratação do serviço de auxiliar seria feita por meio de empresa (Pessoa Jurídica - PJ) credenciada junto ao MAPA. A PJ deveria contratar os auxiliares e forneceria o serviço ao estabelecimento inspecionado. Assim, os auxiliares não seriam mais pagos diretamente pelos estabelecimentos fiscalizados. Porém, o Decreto nº 10.130, de 25 de novembro de 2019, flexibilizou o regime de contratação desses auxiliares de inspeção, estabelecendo que a contratação do serviço de auxiliar *poderá ser atendida por PJ credenciada pelo MAPA, nos casos definidos em ato normativo específico*. O novo modelo, de toda forma, ainda depende desde 2018 de regulamentação pelo MAPA – que deverá, por exemplo, estabelecer os critérios e procedimentos para o credenciamento das empresas. A partir da regulamentação mencionada e da implementação do modelo, o MAPA deverá também fiscalizar as empresas credenciadas, a fim de verificar se a prestação dos serviços ocorre de forma apropriada.

3.3 Dificuldade na rotatividade de pessoal alocado na fiscalização e inspeção

Outra questão que pode fragilizar os Serviços de Inspeção Federal (SIFs) é a dificuldade na rotatividade do pessoal alocado na fiscalização e inspeção dos estabelecimentos, situação que pode gerar “conflitos de interesse” advindos da relação entre o fiscal do serviço e o estabelecimento sujeito à fiscalização. Neste sentido, o Relatório de Auditoria Anual de Contas da CGU sobre o MAPA, nº 201700920, apontou que:

“Outro aspecto verificado, quanto à política de pessoal, é a inexistência de normativos ou orientações que visem à rotatividade ou minimizem os riscos inerentes à criação de vínculos entre o agente de fiscalização/inspeção e os estabelecimentos fiscalizados/inspecionados. Também se verificou que não há estudos sobre isso no âmbito da SDA/MAPA, considerando aspectos como: custos envolvidos com diárias e/ou relocações de servidores; impactos e resistências por parte dos servidores. A percepção da maioria dos servidores que atuam nas SFA do RS e PR é positiva quanto à implementação do rodízio.”³²

A dificuldade no rodízio de pessoal está ligada à resistência natural que muitos servidores possuem à mudança voluntária uma vez estabelecidos – em razão dos vínculos familiares e de amizade criados nos locais em que residem – e à lotação em áreas mais remotas. Segundo diagnóstico do Sistema de Defesa Agropecuária encomendado pela SDA, não há uma política de remoção adequada e a SDA *“tem dificuldade de manter profissionais em áreas de fronteira e com maior dificuldade de acesso”*³³. Para ilustrar a questão, ressaltam-se as dificuldades no preenchimento das vagas abertas nos processos seletivos de remoção a pedido mais recentes: no concurso realizado no final de 2016, por exemplo, das 486 vagas abertas em estabelecimentos de abate no SIF, em unidades do VIGIAGRO e na Coordenação-Geral de Agroquímicos e Afins, apenas 37 foram preenchidas, ou seja, 7,6% das vagas disponibilizadas³⁴.

³² Relatório de Auditoria Anual de Contas da CGU sobre o MAPA, nº 201700920, exercício 2017. Disponível em: <<https://auditoria.cgu.gov.br/download/10256.pdf>>. Acesso em 23/ago/2019.

³³ Relatório do IICA. *Produto 1 – Diagnóstico Situacional do Sistema de Defesa Agropecuária*. NeoPublica Soluções Inovadoras em Gestão LTDA – ME – Belo Horizonte: Neopublica, 2017, p. 58.

³⁴ Aviso nº 108/2017/MAPA do Processo SEI 03000.001543.2017-99 do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

Considerando-se o quadro, verifica-se a necessidade de medidas normativas e de gestão para aprimorar o processo de rotatividade de servidores que atuam no SIF.

O aprimoramento da rotatividade depende também de um correto dimensionamento da demanda. Assim, o MAPA tem aperfeiçoado o processo de levantamento da necessidade de força de trabalho, buscando estabelecer métricas com base legal e estatística. Em levantamento sobre a demanda de atividades dos AFFAs para as atividades de inspeção em 2016, foram levados em consideração os seguintes parâmetros: *“a) as distintas atividades de fiscalização; b) o número de fiscalizações por ano necessárias por estabelecimento; c) o número de fiscais necessários para a realização das atividades fiscais; d) o tempo despendido para a realização das atividades fiscais e e) a necessidade de fiscalização anual por estabelecimento”*³⁵. As frequências e as amostras mínimas a serem utilizadas na inspeção e na fiscalização, para verificação oficial dos autocontroles implantados pelos estabelecimentos de produtos de origem animal registrados (SIF) ou relacionados (ER), estão previstas na Norma Interna DIPOA/SDA nº 01, de 8 de março de 2017.

3.4 Jornada de trabalho dos servidores inadequada à demanda de serviços

As atividades de inspeção de produtos de origem animal nos estabelecimentos de abate muitas vezes extrapolam a carga horária regular dos servidores e ocorrem em fins de semana. No entanto, a formatação da jornada de trabalho dos servidores da área – 40 horas semanais –, apresenta inadequações às características da demanda pelos serviços. Essa realidade impõe a necessidade de um plano de reposição frequente da força de trabalho nos horários de funcionamento dos estabelecimentos.

Uma das medidas para minimizar esse problema, adotada em 2018 pelo MAPA, foi uma reorganização dos Serviços de Fiscalização e Inspeção de Produtos de Origem Animal – SIPOAs, que coordenam regionalmente as atividades de fiscalização e inspeção de produtos de origem animal. Eles deixaram de estar ligados às Superintendências Federais de Agricultura nos estados e no DF e passaram a ser divididos em dez áreas de abrangência distribuídas pelo país, com base no quantitativo de estabelecimentos existentes. Em termos de alocação de pessoal, cada SIPOA ganhou mais autonomia na redistribuição da força de trabalho de acordo com a necessidade nas respectivas áreas de abrangência, não limitadas ao respectivo estado ou DF. Com essa mudança, caso a força de trabalho estiver subutilizada em um determinado local, poderia ser alocada em outros estados situados dentro do recorte geográfico sob supervisão do respectivo SIPOA.

Salienta-se que, por meio do Ofício Circular nº 109/2019/DIPOA/SDA/MAPA, de 01 de novembro de 2019, a SDA e o DIPOA determinaram e autorizaram, em caráter temporário, a priorização das atividades de inspeção permanente em detrimento às de inspeção periódica e a execução das atividades utilizando escalas de trabalho já executadas por outras áreas do MAPA – 12h de trabalho por 36 de descanso e 24h de trabalho por 72h de descanso.

3.5 Necessidade de melhorias em sistemas corporativos

O MAPA possui vários sistemas que atendem aos serviços de fiscalização e inspeção de produtos de origem animal. A seguir, ressaltamos alguns pontos críticos em termos de sistemas de informação e tecnologias associadas, que precisam ser superados para proporcionar maiores ganhos de eficiência e melhores resultados na área. As funcionalidades e a situação dos sistemas para inspeção de produtos de origem animal estão mapeadas no Anexo 2.

O Relatório de Avaliação da CGU sobre a SDA, nº 201800116, correspondente ao exercício de 2018, aponta que a gestão da SDA carece de um sistema informatizado com informações

³⁵ Idem Aviso nº 108/2017/MAPA.

tempestivas e fidedignas que auxiliem no acompanhamento dos autos de infração emitidos pela inspeção e fiscalização, principalmente no que tange à prescrição. O Relatório salienta que o Sistema Integrado de Controle de Arrecadação – Sicar, correntemente utilizado, apresenta diversas inconsistências, o que torna inviável à SDA e às Unidades Descentralizadas terem o controle gerencial sobre os prazos prescricionais das multas aplicadas³⁶. De acordo com o MAPA, já existe um novo sistema de gerenciamento de multas, que está sendo aos poucos implantado pelas áreas de fiscalização da SDA.

Já o Relatório de Avaliação da CGU sobre Resultados da Gestão da SDA, nº 201701255, correspondente ao exercício de 2016, destaca não haver um sistema corporativo integrado gerido pela SDA para registro e monitoramento das fiscalizações/inspeções feitas:

“Verificou-se que o Ministério não dispõe de sistema corporativo destinado ao registro e acompanhamento dos resultados obtidos nas ações de fiscalização/inspeção nas áreas de produtos de origem animal e vegetal, prejudicando o controle gerencial, notadamente em razão dos registros serem mantidos apenas fisicamente em papel, inclusive no que se refere ao monitoramento das medidas saneadoras das não conformidades adotadas pelos estabelecimentos, limitando as ações de acompanhamento, pelo órgão central, do resultado das fiscalizações, e do cumprimento, pelas SFA, do planejamento dos trabalhos.”³⁷

Assim, não é utilizado um sistema corporativo integrado da SDA para registro de todas as não conformidades identificadas pelos fiscais. Os registros lançados no SEI pelo SIPOA local são somente aqueles que geram autos de infração lançados no Sicar. As demais não conformidades ficam nos SIFs dos estabelecimentos, não sendo tabuladas pelo SIPOA local³⁸. A ausência de registros completos das atividades não conformes, por sua vez, prejudica o monitoramento das não conformidades de forma abrangente³⁹.

³⁶ Relatório de Avaliação sobre a SDA/MAPA da CGU, nº 201800116, exercício 2018. Disponível em: <<https://auditoria.cgu.gov.br/download/12497.pdf>>. Acesso em 19/ago/2019.

As recomendações emitidas pela CGU sobre o assunto foram:

“Recomendação (Achado 9)

1 – Considerando que o Sicar consiste em mero sistema para registro de informações sobre autos de infração que resultaram em multas, e que a gestão das multas é realizada em processos individuais (físicos ou eletrônicos), recomenda-se ao Mapa a inclusão, no seu PDTI, do desenvolvimento de sistema para efetiva gestão das multas em defesa agropecuária, de modo que o sistema requeira a atualização tempestiva das informações e viabilize a geração de informações gerenciais, além da programação de alertas automáticos para evitar a prescrição de multas.

2 – Realizar levantamento dos autos de infração emitidos pela inspeção/fiscalização agropecuária que prescreveram nos últimos cinco anos, apurando as causas e os eventuais responsáveis pelas prescrições.”

³⁷ Relatório de Avaliação de Resultados da Gestão sobre a SDA/MAPA da CGU, nº 201701255, exercício 2016, sendo os trabalhos de campo realizados no período de 21/11/2016 a 31/07/2017. Disponível em: <<https://auditoria.cgu.gov.br/download/10593.pdf>>. Acesso em 19/ago/2019.

³⁸ Conforme apontado no Relatório de Avaliação de Resultados da Gestão da CGU, nº 201701255:

“A SFA/PR relatou que não possui informações sobre o quantitativo de situações de “Não Conformidades” identificadas nas fiscalizações nos SIFs realizadas em 2016. Acrescentou que as informações sistematizadas pelo Sipoa/PR se restringe aos casos em que há necessidade de autuação, sendo que neste caso os Autos de Infração são encaminhados para a tramitação do processo administrativo correspondente. Nos casos em que não há autuação, os registros ficam nos SIFs e não são compilados pelo Sipoa/PR, o que indica a necessidade de melhorias no sistema de registro das informações sobre as “não conformidades” constatadas nos estabelecimentos sujeitos às fiscalizações.”

³⁹ O Relatório de Auditoria Anual de Contas da CGU sobre o MAPA, nº 201700920, exercício 2017, reforça essa evidência, ao se referir à SFA/AM:

“A Unidade não informou que tipo de providências são tomadas para corrigir eventuais desconformidades verificadas nas fiscalizações. Apenas informa que, para monitoramento das irregularidades e

Cabe ressaltar o recente lançamento – em 6 de setembro de 2019 – da ferramenta “Observatório da Agropecuária Brasileira”, projeto que dará a gestores amplo acesso a informações estratégicas para a tomada de decisões e a elaboração de políticas públicas para o setor agropecuário. Ela integra portfólio de 18 Projetos Estratégicos da gestão atual do MAPA, que reúne um conjunto de ações que visam ampliar a competitividade e a produtividade da agropecuária brasileira, identificando os riscos de perda de mercados, e desafios relacionados aos custos de produtores, exportadores e do Estado ou a problemas sociais e ambientais no campo. O Observatório funcionará em uma sala de situação interativa instalada no edifício-sede do MAPA, em Brasília/DF, de onde será possível fazer o cruzamento de diferentes bases de dados sobre agropecuária e o resultado visualizado em um painel avançado de inteligência (*Business Intelligence*). O ambiente conta com 12 telas de vídeos integradas, além de recursos de interligação de dispositivos móveis, computadores e videoconferência. Entre as informações disponibilizadas estão imagens de satélite, gráficos com dados econômicos, comerciais e de produção nacional e regional. O Observatório é um marco importante para a gestão do MAPA, pois é a primeira vez que a pasta vai consolidar todos os dados da agropecuária nacional⁴⁰.

3.6 Novo Regime Fiscal pressiona por redução em gastos de pessoal

O Novo Regime Fiscal – NRF (Emenda Constitucional nº 95, de 2016), que impõe a proibição de crescimento real das despesas públicas primárias, traz um potencial obstáculo à expansão das atividades de Defesa Agropecuária, na medida em que restringe o espaço fiscal para, por exemplo, a ampliação do quadro de pessoal.

O pedido de autorização de concurso do MAPA feito em 09 de junho de 2017 (SEI nº 03000.001543/2017-99) ajuda a ilustrar essa dificuldade. O impacto orçamentário estimado pelo então MP seria da ordem de R\$ 205.407.952,76 (abril a dezembro) no ano de 2018 e de R\$ 279.969.944,83 nos anos subsequentes. Ressalta-se que esse valor corresponde a 1.397 vagas das 2.130 solicitadas – sendo 1.152 para AFFA – em função da limitação no número de vagas disponíveis nos cargos.

Levando em consideração que a Despesa de Pessoal e Encargos Sociais do MAPA (empenhado liquidado) em 2017 foi da ordem de R\$ 3,72 bilhões e a inflação acumulada entre jul/2016 e jun/2017, medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA, foi de 3,00% (limite do teto para 2018), o aumento da despesa não poderia ser superior a R\$ 111,62 milhões em 2018 sem impactar outras despesas primárias. Tal situação afetaria significativamente a administração das despesas e a programação orçamentária e financeira do exercício, forçando a realocação de recursos de outras rubricas.

Neste contexto, fica evidente a dificuldade da União de reforçar o quadro de servidores para a Defesa Agropecuária. Dentro do espaço fiscal possível e diante do cenário à época existente, conforme visto anteriormente, houve autorização para a realização de concurso para 300 cargos de AFFA - Médico Veterinário. Além disso, o Governo Federal autorizou, a partir de set/2017, a contratação de até 300 médicos veterinários do Plano Geral de Cargos do Poder Executivo –

consequentes medidas de correção, vale-se do Sistema Eletrônico de Informações – SEI juntamente com as informações oriundas do SICAR. Portanto, não há um sistema inserido em um meio dedicado à função saneadora das impropriedades que seja utilizado de forma periódica e objetiva.”

...

“Observou-se, portanto, que as atividades se desenvolvem com base em ferramentas ordinárias, com planejamento definido, mas sem um sistema específico bem desenvolvido voltado para avaliação das atividades de fiscalização e inspeção.”

⁴⁰ Informações obtidas no seguinte sítio do MAPA: <<http://www.agricultura.gov.br/noticias/presidente-e-ministra-inauguram-observatorio-da-agropecuaria-brasileira>>. Acesso em 11/set/2019.

PGPE pelo prazo de um ano, prorrogável pelo mesmo período, para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público, correspondendo a ações emergenciais de inspeção de produtos de origem animal para a Defesa Agropecuária.

3.7 Fragilidades no Marco Regulatório

O marco regulatório da Defesa Agropecuária apresenta algumas normas defasadas e estas encontram-se dispersas em vários documentos – conforme constatado em análises do setor e em relatórios de auditoria da CGU e do TCU – o que pode dificultar a atividade de inspeção de produtos de origem animal.

Quanto à defasagem, parte da legislação da Defesa Agropecuária está obsoleta, nem sempre correspondendo à realidade produtiva e tecnológico-científica vivenciada atualmente no mercado interno e externo. Nesse sentido, necessidades específicas têm sido supridas por decreto e, principalmente, instruções normativas (IN) – notadamente nas áreas que cuidam dos temas da pecuária. Uma exceção seriam temas como agrotóxicos, fertilizantes, sementes, mudas e Organismos Geneticamente Modificados, com discussão mais recente, incluindo em âmbito internacional^{41 42}.

Salienta-se, no entanto, que têm havido modernizações normativas importantes, destacando-se o novo RIISPOA (2017 com suas alterações posteriores) e a atualização de normas de abate de suínos e de Regulamentos Técnicos de Identidade e Qualidade (RTIQs).

Além da defasagem do marco legal, destaca-se que ele está disperso em vários instrumentos normativos – Leis, Decretos, INs, Portarias, Regulamentos, entre outros. Essa dispersão muitas vezes dificulta a clareza e o entendimento sobre as demandas normativas a serem atendidas pelos estabelecimentos e os procedimentos de fiscalização a serem efetuados pelos fiscais. Observa-se, por exemplo, que os requisitos para inspeção industrial e sanitária dos produtos de origem animal estão distribuídos em várias normas, dentre as quais: a Lei 1.283/1950; a Lei 7.889/1989, que altera e complementa a Lei anterior; a Lei 8.171/1991, que dispõe sobre a política agrícola; e o Decreto 9.013/2017 (RIISPOA), que regulamenta as duas primeiras Leis.

Para dar conta dessa dispersão, o MAPA implantou o Sistema de Consulta à Legislação – Sislegis, que busca facilitar o acesso dos operadores à legislação por meio de uma fonte única de consulta.

3.8 Articulação política insuficiente para atualizar multas

Entre as lacunas de modernização de alguns normativos está a desatualização dos valores de multas. A desatualização dos valores amplia 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.

Conforme constatado pela CGU⁴³, muitas vezes as multas aplicadas não têm o efeito pedagógico esperado frente ao cometimento de infrações, uma vez que algumas fraudes econômicas geram lucros bem superiores a seus valores. Destaca-se que a CGU identificou uma relação

⁴¹ Relatório do IICA. *Produto 1 – Diagnóstico Situacional do Sistema de Defesa Agropecuária*. NeoPublica Soluções Inovadoras em Gestão LTDA – ME – Belo Horizonte: Neopublica, 2017, p. 37-38.

⁴² Para além dessas áreas, destaca-se que o Relatório de Auditoria Anual de Contas da CGU sobre o MAPA, nº 201700920, exercício 2017, apontou que o marco regulatório da Vigilância Agropecuária Internacional, que consiste na fiscalização nos pontos alfandegados, possui normas que são atualizadas de maneira recorrente.

⁴³ Relatório de Avaliação sobre a SDA/MAPA da CGU, nº 201800116, exercício 2018. Disponível em: <<https://auditoria.cgu.gov.br/download/12497.pdf>>. Acesso em 19/ago/2019.

inversamente proporcional entre o valor das multas estabelecido nas normas e a reincidência – ou seja, quanto menor o valor da multa, maior o grau da reincidência dos estabelecimentos.

Levantamento com os dez CNPJ que tiveram o maior número de autos de infração nas áreas de Inspeção de Produtos de Origem Animal e de Fiscalização de Sementes e Mudanças no período 2015-2017, respectivamente nas tabelas 3.1 e 3.2, mostra que nos primeiros – onde o valor médio das multas é de R\$ 16 mil – a quantidade de autos de infração por estabelecimento é aproximadamente seis vezes maior do que nos últimos – onde o valor médio das multas é de R\$ 52 mil.

Tabela 3.1: Estabelecimentos com maior número de autos de infração na área de Inspeção de Produtos de Origem Animal entre 2015 e 2017

CNPJ do Estabelecimento autuado	2015	2016	2017	Total (Qtd autos)	Total do valor das multas aplicadas (R\$)
01.838.723/0172-83	16	38	14	68	1.383.654,88
01.838.723/0339-98	40	10	0	50	695.315,91
67.814.145/0001-05	8	6	27	41	662.393,78
68.067.446/0004-10	8	18	12	38	526.953,57
83.011.247/0010-21	22	11	4	37	181.658,14
08.199.996/0007-03	19	13	5	37	809.066,20
01.838.723/0182-55	2	11	23	36	1.390.081,28
00.826.619/0001-50	30	4	0	34	375.564,52
01.724.873/0001-00	17	15	0	32	425.137,73
02.089.969/0010-05	9	23	0	32	84.501,81
Total	171	149	85	405	6.534.327,82

Fonte: Sicar conforme Relatório de Avaliação da CGU sobre a SDA, nº 201800116, exercício 2018.

Tabela 3.2: Estabelecimentos com maior número de autos de infração na área de Fiscalização de Sementes e Mudanças entre 2015 e 2017

CNPJ do Estabelecimento autuado	2015	2016	2017	Total (Qtd autos)	Total do valor das multas aplicadas (R\$)
49.621.717/0001-40	5	4	0	9	453.704,20
09.576.637/0001-03	3	2	3	8	268.713,19
81.233.827/0001-47	4	3	0	7	1.141.276,20
01.682.175/0001-99	2	3	2	7	873.240,58
56.801.103/0001-05	0	4	2	6	93.327,00
89.844.922/0001-99	1	3	2	6	145.782,05
09.528.992/0001-07	2	3	1	6	119.512,62
08.063.813/0001-32	2	4	0	6	55.015,28
05.245.558/0001-50	6	0	0	6	289.281,52
00.601.654/0002-51	3	3	0	6	81.347,20
Total	28	29	10	67	3.521.199,84

Fonte: Sicar conforme Relatório de Avaliação da CGU sobre a SDA, nº 201800116, exercício 2018.

A diferença no valor médio das multas está relacionada ao mecanismo de regulação delas. Enquanto o valor máximo das multas aplicáveis na área de Inspeção de Produtos de Origem Animal, estabelecido pela Lei nº 7.889/1989, era de 25.000 Bônus do Tesouro Nacional – BTN, convertidos ao valor atual de R\$ 15.648,52, o valor das multas aplicadas na Fiscalização de

Sementes e Mudas, conforme o Decreto 5.153/2004, é de até 125% do valor comercial do produto fiscalizado, em caso de infração gravíssima, podendo dobrar o valor em caso de reincidência específica⁴⁴.

A CGU recomendou, no Relatório de Avaliação de Resultados da Gestão sobre a SDA/MAPA, nº 201701255,⁴⁵ a atualização dos valores das multas, que permanecem em descompasso com o ambiente econômico atual. A recomendação de correção de valores também está presente no referido Relatório de Avaliação sobre a SDA/MAPA da CGU, nº 201800116:

“Recomendação (Achado 8)

1 - Concluir os estudos em andamento acerca da atualização dos valores de multas aplicáveis em defesa agropecuária, encaminhando aos órgãos competentes novas propostas de valores, buscando aumentar a contribuição de tal penalidade na redução da reincidência de condutas irregulares pelos agentes fiscalizados.”

Cabe destacar também a falta de apoio político para medidas que elevem as multas aplicáveis ao setor produtivo de carnes. Para ilustrar esse fato, salienta-se constatação da CGU no relatório referido anteriormente⁴⁶: em 2017, ano em que foi deflagrada a operação da Polícia Federal denominada “Carne Fraca” para apurar supostas fraudes praticadas no ramo alimentício que envolviam estabelecimentos de produção de proteína animal, diversos autos de infração foram emitidos sob a vigência da Medida Provisória nº 772, de 29 de março de 2017, que majorava o limite máximo da multa definido no art. 2º, II, da Lei nº 7.889/1989 para até R\$ 500 mil. Esse limite, no entanto, durou apenas até a publicação da MP nº 794, de 9 de agosto de 2017, que revogou a MP nº 772/2017.

Salienta-se por fim que, entre as possíveis penalidades aos estabelecimentos, estão a suspensão de atividade, a interdição total ou parcial do estabelecimento e a cassação de registro, aplicadas em situações mais graves ou de reincidência de irregularidades (RIISPOA, Decreto nº 9.013, de 29 de março de 2017, Art. 508). Em função do baixo valor das multas e do custo que uma paralisação da produção implica ao estabelecimento, essas penalidades têm tido um potencial de inibir irregularidades maior do que as multas.

3.9 Excesso de atribuições do Departamento de Inspeção de Produtos de Origem Animal – DIPOA na Inspeção de Produtos de Origem Animal

Em reunião do grupo de trabalho sobre a avaliação da “Defesa Agropecuária – Inspeção Animal” no âmbito da CMAG, em 4/7/2019, a Diretora do DIPOA/SDA/MAPA citou o excesso de atribuições por parte do Departamento no que diz respeito à necessidade de registro de produtos de origem animal não destinados à alimentação como sendo um dos pontos de ineficiência do trabalho realizado. Para otimizar o trabalho do DIPOA, a legislação precisaria ser revista, aprimorando-se esse processo de registro de modo que apenas os produtos destinados à alimentação fossem enquadrados dentro das competências do DIPOA. Assim, por exemplo, o registro de lã derivada de ovelhas para fins de tecelagem não precisaria ser supervisionado pelo DIPOA.

⁴⁴ Relatório de Avaliação sobre a SDA/MAPA da CGU, nº 201800116, exercício 2018. Disponível em: <<https://auditoria.cgu.gov.br/download/12497.pdf>>. Acesso em 19/ago/2019.

⁴⁵ Relatório de Avaliação de Resultados da Gestão sobre a SDA/MAPA da CGU, nº 201701255, exercício 2016, sendo os trabalhos de campo realizados no período de 21/11/2016 a 31/07/2017. Disponível em: <<https://auditoria.cgu.gov.br/download/10593.pdf>>. Acesso em 19/ago/2019.

⁴⁶ Relatório de Avaliação sobre a SDA/MAPA da CGU, nº 201800116, exercício 2018. Disponível em: <<https://auditoria.cgu.gov.br/download/12497.pdf>>. Acesso em 19/ago/2019.

Salienta-se que uma mudança na estrutura regimental do MAPA por meio do Decreto 9.667, em 02 de janeiro de 2019, ampliou as atribuições do DIPOA. Com o Decreto, houve a extinção do Departamento de Fiscalização de Insumos Pecuários (DFIP/SDA/MAPA) e a área de produtos destinados a alimentação animal passou a fazer parte das atribuições do órgão⁴⁷.

Ainda relacionado às atribuições da Defesa Agropecuária, cabe destacar que relatório do diagnóstico do Sistema de Defesa Agropecuária encomendado pelo MAPA indica a necessidade de uma reflexão sobre as competências da SDA, em função da:

“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).”⁴⁸

Uma possível solução para mitigar a sobrecarga de trabalho da SDA, apontada neste mesmo relatório, seria a cobrança de taxas pela prestação de serviços em Defesa Agropecuária realizada pelo Governo Federal. Segundo o relatório:

“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.”

3.10 Fragilidades na gestão de riscos corporativa

A Política de Gestão de Riscos e Controles Internos – PGRCI, que tem por finalidade estabelecer os princípios, diretrizes e responsabilidades a serem observados e seguidos para sua implementação no MAPA, foi instituída pela Portaria nº 2.042, de 2 de outubro de 2017. Porém, segundo o Relatório de Avaliação dos Resultados da Gestão da CGU sobre a SDA, nº 201701255, a PGRCI está em estágio inicial de implementação, inexistindo:

“mapeamento e gestão estruturada dos riscos que ameaçam os objetivos da Defesa Agropecuária, incluindo riscos relacionados à fraude na atuação da fiscalização/inspeção pelas SFA”.⁴⁹

Vale ressaltar que houve a elaboração de Plano de Integridade pelo MAPA, (Portaria nº 705, de 7 de abril de 2017). Identificamos que a última atualização oficial desse Plano foi realizada em 10 de maio de 2019,⁵⁰ quando houve ajustes para alinhá-lo às mudanças realizadas na estrutura administrativa do Ministério previstas no Decreto nº 9.667, de 2 de janeiro de 2019 (alterado pelo Decreto nº 9.689, de 23 de janeiro de 2019).

⁴⁷ Relatório de Gestão DIPOA 1º/2019. Secretaria de Defesa Agropecuária. Departamento de Inspeção de Produtos de Origem Animal. 2019.

⁴⁸ Relatório do IICA. *Produto 1 – Diagnóstico Situacional do Sistema de Defesa Agropecuária*. Neopublica Soluções Inovadoras em Gestão LTDA – ME – Belo Horizonte: Neopublica, 2017.

⁴⁹ Relatório de Avaliação de Resultados da Gestão sobre a SDA/MAPA da CGU, nº 201701255, exercício 2016, sendo os trabalhos de campo realizados no período de 21/11/2016 a 31/07/2017. Disponível em: <<https://auditoria.cgu.gov.br/download/10593.pdf>>. Acesso em 19/ago/2019.

⁵⁰ Última atualização do Plano de Integridade do MAPA feita em 10/mai/2019. Disponível em: <<http://www.agricultura.gov.br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/integridade/arquivos-compliance/PlanodeIntegridadeMAPA20192022.pdf>>. Acesso em 19/ago/2019.

Embora sejam medidas que evidenciam uma preocupação por parte do MAPA com a avaliação de riscos, o Sistema de Inspeção Federal ainda carece de uma gestão de riscos institucionalizada em todas as suas instâncias e serviços. Segundo a CGU:

“no que tange à lógica do componente “atividade de controle” consistindo em ações institucionais estabelecidas para mitigar riscos à realização dos objetivos da entidade, tal avaliação depende da existência de um procedimento mais robusto de avaliação dos riscos no âmbito da SDA, o que ainda não existe”.⁵¹

3.11 Fragilidades nos serviços de defesa sanitária animal dos estados e municípios e baixa articulação com o sistema de defesa sanitária animal federal

Quanto à articulação entre os entes federativos, há necessidade de melhoria na governança do Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária – SUASA. Uma das razões é a baixa implementação do Sistema Brasileiro de Inspeção de Produtos de Origem Animal - SISBI-POA, um dos sistemas componentes do SUASA. O Relatório de Auditoria sobre o MAPA da CGU, nº 201700620, aponta as seguintes fragilidades na Gestão do Sistema:

- *“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;*
- *Fragilidades na avaliação e no monitoramento da estruturação dos órgãos estaduais de defesa agropecuária no âmbito do SUASA; e*
- *Distribuição de recursos do SUASA entre as UF em desalinhamento com os percentuais estabelecidos na Matriz de critérios e indicadores utilizada pela SDA/MAPA”⁵²*

Quanto às fragilidades na avaliação e no monitoramento da estruturação dos órgãos estaduais de Defesa Agropecuária no âmbito do SUASA, o relatório destaca ainda que a SDA não realiza uma avaliação centralizada das estruturas dos órgãos estaduais de Defesa Agropecuária. Também não haveria medidas para o monitoramento das melhorias no aparelhamento e estruturação dos órgãos estaduais de defesa decorrentes dos convênios do SUASA, como a expansão da cobertura e a eficiência das fiscalizações e inspeções nas demais instâncias do Sistema.

Nesse sentido, o referido Relatório de Avaliação de Resultados da Gestão sobre a SDA/MAPA da CGU, nº 201701255, recomenda que a SDA:

“[...] implemente mecanismo de avaliação das estruturas dos órgãos estaduais de defesa agropecuária e de monitoramento das melhorias decorrentes dos convênios do SUASA; priorize a institucionalização dos Planos Plurianuais de Atenção à Sanidade Agropecuária; aloque os recursos no âmbito do SUASA a partir de critérios técnicos; e outras medidas.”

As fragilidades na governança do SUASA ajudam a explicar a falta de uniformidade e de sistematização dos processos de gestão – que implicaria em diferentes níveis de efetividade das

⁵¹ Relatório de Avaliação de Resultados da Gestão sobre a SDA/MAPA da CGU, nº 201701255, exercício 2016, sendo os trabalhos de campo realizados no período de 21/11/2016 a 31/07/2017. Disponível em: <<https://auditoria.cgu.gov.br/download/10593.pdf>>. Acesso em 19/ago/2019.

⁵² Relatório de Auditoria sobre o MAPA da CGU, nº 201700620, exercício 2017, sendo os trabalhos de campo realizados no período de 01/01/2016 a 31/12/2016. Disponível em: <<https://auditoria.cgu.gov.br/download/11867.pdf>>. Acesso em 28/ago/2019.

políticas públicas da SDA/MAPA nos estados⁵³. A baixa padronização dos procedimentos estaria evidenciada pela diferença de qualidade entre os produtos destinados à exportação e os destinados ao mercado interno, conforme identificado pelo TCU em auditoria realizada no Serviço de Inspeção Federal em 2014 (TC 030.013/2013-5). Destaca-se, entretanto, que, durante a reunião do Grupo de Trabalho da Avaliação no âmbito do CMAG, ocorrida na SOF em 11/jun/2019, o gestor do DIPOA/SDA/MAPA informou que os procedimentos para análise da qualidade dos produtos encontram-se uniformizados tanto para produtos destinados ao mercado interno quanto para os destinados ao mercado externo desde 2015.

Para mitigar as fragilidades na governança do SUASA, a SDA/MAPA adotou o seguinte Plano de Trabalho:

1. Estruturação do Departamento de Suporte e Normas (DSN/SDA/MAPA) para apoiar a Secretaria na coordenação do SISBI-POA, do SISBI-POV e dos sistemas específicos de inspeção para insumos usados na agropecuária;
2. Atualização da legislação a fim de flexibilizar os procedimentos de adesão – Previsão de entrega: out/2019;
3. Desenvolvimento de um projeto de capacitação continuada para preparar os Serviços de Inspeção estaduais, do DF e municipais, incentivando e orientando a sua adesão ao SISBI-POA – Primeiro evento em set/2019;
4. Desenvolvimento de sistema informatizado para instrumentalizar e gerenciar as informações de interesse do Sistemas Brasileiros de Inspeção de Produtos e Insumos Agropecuários a serem prestadas pelos Serviços de Inspeção estaduais, do DF, dos municípios e dos consórcios de municípios aderidos, respeitando a divisão de atividades para cada SISBI: Produtos de Origem Animal, Produtos de Origem Vegetal e Insumos Agropecuários (Agrícolas e Pecuários). Esse sistema informatizado também visa fornecer informações básicas sobre os Serviços de Inspeção existentes no Brasil – Previsão de entrega: set/2019.

3.12 Fragilidades na governança corporativa e na implementação do autocontrole do setor privado

A inspeção e a fiscalização industrial e sanitária de produtos de origem animal abrangem, entre outros procedimentos, a verificação de programas de autocontrole dos estabelecimentos. Conforme previsto nos arts. 10 e 74 do RIISPOA (Decreto 9.013/2017), esses programas correspondem a procedimentos descritos, desenvolvidos, implantados, monitorados e verificados pelos estabelecimentos, com vistas a assegurar a inocuidade, a identidade, a qualidade e a integridade dos seus produtos. Eles devem incluir medidas para o bem-estar animal e, quando aplicável, as Boas Práticas de Fabricação – BPF, o Procedimento Padrão de Higiene Operacional – PPHO e a Análise de Perigos e Pontos Críticos de Controle – APPCC – ou ferramentas equivalentes reconhecidas pelo MAPA. Ressalta-se que não obtivemos informações sobre a situação da governança corporativa e da implementação dos programas de autocontrole do setor privado na presente avaliação a partir das fontes estudadas.

3.13 Fragilidades na estrutura laboratorial

As matérias-primas, os produtos de origem animal e toda e qualquer substância que entre no seu processo de fabricação estão sujeitos a análises físicas, microbiológicas, físico-químicas, de

⁵³ Relatório do IICA. *Produto 1 – Diagnóstico Situacional do Sistema de Defesa Agropecuária*. NeoPublica Soluções Inovadoras em Gestão LTDA – ME – Belo Horizonte: Neopublica, 2017.

biologia molecular, histológicas e demais análises que se fizerem necessárias para a avaliação da conformidade⁵⁴. Sempre que o SIF julgar necessário realizará a coleta de amostras para análise laboratorial (Decreto 9.013/2017 - RIISPOA).

Parte das análises é realizada por meio da Rede Federal de Laboratórios de Defesa Agropecuária, composta pela Coordenação-Geral – CGAL em Brasília/DF e por seis Laboratórios Federais de Defesa Agropecuária – LFDAs⁵⁵ regionais e cinco Seções Laboratoriais Avançadas – SLAVs, estrategicamente distribuídos para atender às necessidades de fiscalização e atuar como referência e validação de tecnologias. Além dos LFDAs, a rede abarca laboratórios credenciados junto ao MAPA⁵⁶.

Cabe frisar que a rede laboratorial, para ser eficiente e eficaz, necessita de equipamentos de última geração e recursos humanos capacitados no uso de tecnologias avançadas de biossegurança e em número adequado. Estes aspectos tornam as estruturas dos laboratórios onerosas, demandando um constante reequipamento para acompanhar os avanços tecnológicos.

Recentemente, vem ocorrendo um aumento significativo na demanda por análises, traduzindo-se no aumento de amostras analisadas e no número de análises por amostra. Essa demanda deve crescer com a conquista de novos mercados e com as exigências diferenciadas destes⁵⁷. Neste sentido, o relatório do IICA encomendado pelo MAPA⁵⁸ – a partir da análise do TC 032.423/2010-1, Acórdão 575/2012 - TCU – Plenário – ressalta que em anos anteriores foram identificados atrasos na apresentação dos resultados de exames, decorrentes da ausência de capacidade de processar o volume de trabalho requerido.

⁵⁴ Relatório do IICA. *Produto 1 – Diagnóstico Situacional do Sistema de Defesa Agropecuária*. Neopublica Soluções Inovadoras em Gestão LTDA – ME – Belo Horizonte: Neopublica, 2017.

⁵⁵ Com a publicação do Decreto nº 9.667, de 2 de janeiro de 2019, os Laboratórios Nacionais Agropecuários - LANAGROs passaram a ser denominados Laboratórios Federais de Defesa Agropecuária – LFDAs.

⁵⁶ A lista de laboratórios credenciados pelo MAPA pode ser acessada no seguinte endereço eletrônico:<<http://www.agricultura.gov.br/assuntos/laboratorios/laboratorios-credenciados/rede-nacional-de-laboratorios-agropecuarios>>. Acesso em 27/nov/2019.

⁵⁷ Livro *Defesa agropecuária: histórico, ações e perspectivas*. SDA/MAPA, 2018. Disponível em: <<http://www.agricultura.gov.br/revistas/livro-defesa-agropecuaria.pdf>>. Acesso em 17/jun/2019.

⁵⁸ Relatório do IICA. *Produto 1 – Diagnóstico Situacional do Sistema de Defesa Agropecuária*. Neopublica Soluções Inovadoras em Gestão LTDA – ME – Belo Horizonte: Neopublica, 2017.

4 Desenho da Política de Defesa Agropecuária – Inspeção Animal em Estabelecimento de Abate

O objetivo geral da inspeção de produtos de origem animal, dentro do escopo dessa avaliação, é o de combater o abate de animais sob condições sanitárias inadequadas para a fabricação de produtos de origem animal, mitigando o risco de disseminação de doenças, resíduos e contaminantes, evitando assim impactos negativos na saúde pública, na saúde animal e na economia. Esse objetivo encadeia-se com o objetivo do Programa 2202 - Defesa Agropecuária do Projeto de Lei do PPA 2020-2023, encaminhado pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional em agosto de 2019, que é o de promover a sanidade da produção agropecuária, a idoneidade e inocuidade de seus insumos e produtos – com a meta de manter em 81,0% o nível de conformidade dos produtos de origem animal e vegetal.

A inspeção e a fiscalização em estabelecimentos de abate envolvem uma série de processos⁵⁹, incluindo a inspeção *ante mortem* e *post mortem* dos animais, com apoio de atividades de análise laboratorial. Diversos atores públicos e privados participam de suas várias etapas, destacando-se, em âmbito federal, algumas unidades da Secretaria de Defesa Agropecuária – SDA.

No presente capítulo, analisamos de que maneira essa política pública está estruturada para atender ao objetivo geral proposto para a inspeção de produtos de origem animal. Apresentamos também o modelo lógico da intervenção, elaborado e validado em reuniões do Grupo de Trabalho da Avaliação no âmbito do Comitê de Monitoramento e Avaliação de Gastos Diretos – CMAG.

4.1 Estrutura institucional da Defesa Agropecuária (Inspeção Animal) no Governo Federal

O Sistema de Defesa Agropecuária do Brasil é coordenado pela Secretaria de Defesa Agropecuária – SDA do MAPA, criada em 1977. Entre outras competências, cabe à SDA a formulação, o planejamento, a normatização, a coordenação, a supervisão e a fiscalização das atividades de Defesa Agropecuária, envolvendo toda a cadeia de produção, desde os insumos até a comercialização para os mercados interno e externo⁶⁰.

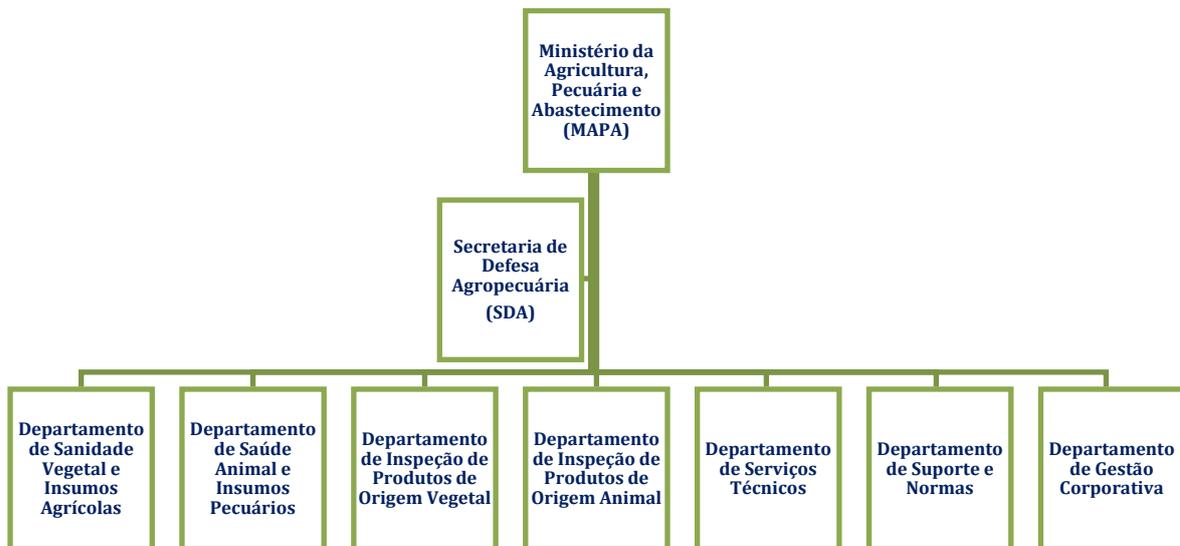
A SDA também tem papel fundamental nas atividades do MAPA enquanto instância central e superior do Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária – SUASA. Estabelecido pela Lei nº 9.712, de 20 de novembro de 1998 – que introduziu o art. 28-A na Lei nº 8.171, de 1991 – e organizado a partir do Decreto nº 5.741, de 30 de março de 2006, o SUASA tem como intuito articular os vários atores e instâncias federativas atuantes na Defesa Agropecuária e regionalizar as ações do Ministério.

Para desenvolver suas atividades, a SDA organiza-se em sete departamentos (Figura 4.1).

⁵⁹ Decreto 9.013, de 2017. Art. 5º, Parágrafo único: a inspeção e a fiscalização “*abrangem, sob o ponto de vista industrial e sanitário, a inspeção ante mortem e post mortem dos animais, a recepção, a manipulação, o beneficiamento, a industrialização, o fracionamento, a conservação, o acondicionamento, a embalagem, a rotulagem, o armazenamento, a expedição e o trânsito de quaisquer matérias-primas e produtos de origem animal*”.

⁶⁰ Decreto nº 9.667, de 2019. Art. 21 do Anexo I.

Figura 4.1: Organograma resumido da Secretaria de Defesa Agropecuária – SDA



Fonte: Decreto nº 9.667, de 2019⁶¹. Elaboração própria.

A atividade de inspeção em estabelecimentos de abate é coordenada pelo Departamento de Inspeção de Produtos de Origem Animal – DIPOA, ao qual compete a elaboração de diretrizes, a programação, a coordenação, a promoção, o acompanhamento, a avaliação e a execução das atividades de inspeção e de fiscalização sanitária e industrial de produtos e derivados de origem animal, entre outras competências⁶².

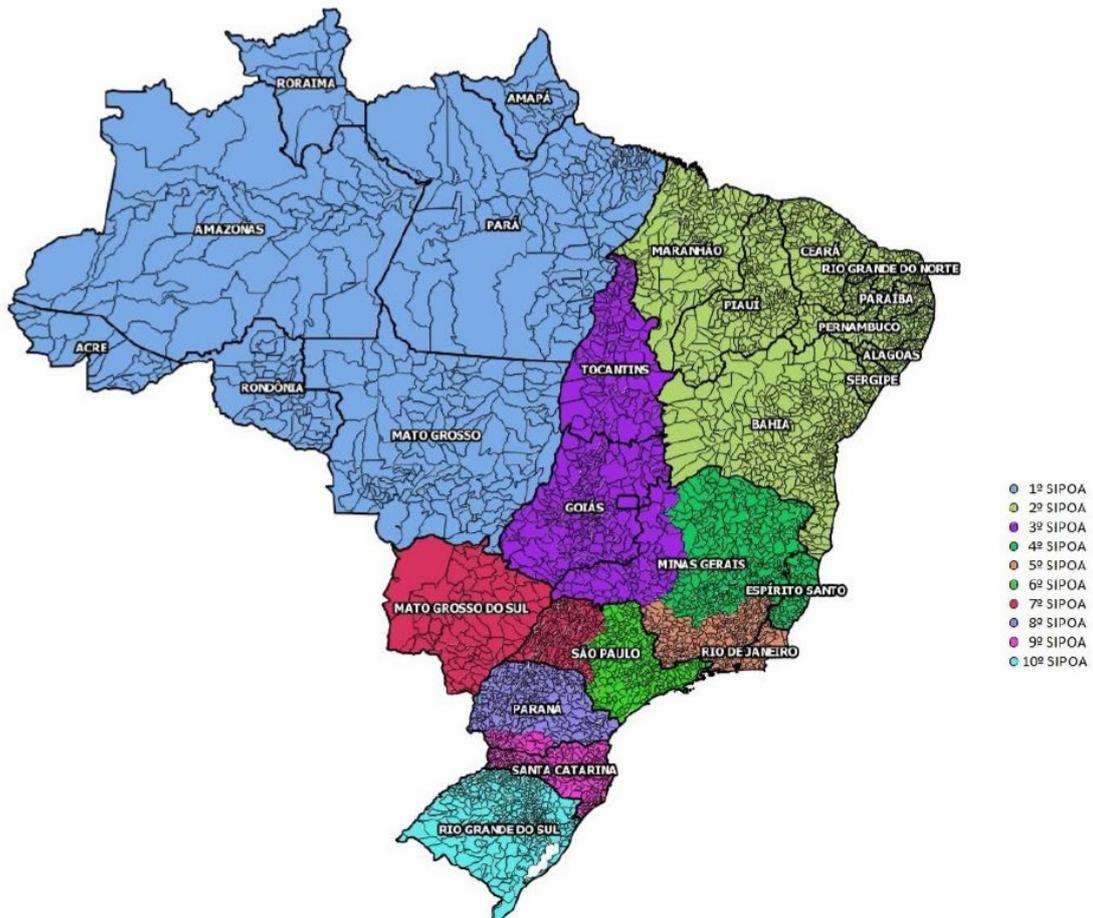
Destaca-se que a SDA coordena parte das suas atividades de Defesa Agropecuária por meio das 27 Superintendências Federais de Agricultura – SFAs nos estados e no Distrito Federal, através das respectivas Divisões de Defesa Agropecuária – DDAs. A atuação regionalizada ocorre em atendimento ao disposto no art. 28-A da Lei nº 8.171, de 1991, que prevê, entre outros aspectos, que as estratégias e políticas de promoção à sanidade e de vigilância serão ecossistêmicas e descentralizadas.

⁶¹ Decreto nº 9.667, de 2019. Art. 2º do Anexo I.

⁶² Decreto nº 9.667, de 2019. Art. 25 do Anexo I.

Entretanto, quanto à inspeção de produtos de origem animal, após a publicação da Portaria MAPA nº 266, de 28 de fevereiro de 2018, os Serviços de Fiscalização e Inspeção de Produtos de Origem Animal – SIPOAs deixaram de ser vinculados às Superintendências Federais nos estados e DF, passando a ser divididos em dez áreas de abrangência distribuídas pelo país. Além da maior autonomia na redistribuição da força de trabalho – de acordo com a necessidade nas respectivas áreas de abrangência – a medida teve como objetivo blindar o processo de fiscalização e inspeção animal, reduzindo a possibilidade de interferências políticas por meio das Superintendências.

Figura 4.2: Distribuição regional dos SIPOAs



Fonte: Relatório de Gestão DIPOA 1º sem/2019, SDA/MAPA.

A inspeção industrial e sanitária dos produtos de origem animal é realizada pelo Serviço de Inspeção Federal – SIF. Vinculado ao DIPOA, o SIF é um serviço de saúde pública responsável por garantir a qualidade dos produtos de origem animal destinados aos mercados interno – especialmente no comércio interestadual – e externo, bem como de produtos importados. Todos os produtos de origem animal sob responsabilidade do MAPA são registrados e aprovados pelo SIF visando garantir a certificação sanitária e tecnológica para o consumidor, respeitando as legislações nacionais e internacionais vigentes⁶³. Essa certificação ocorre mediante a utilização do selo ou carimbo. Para que isso aconteça, o estabelecimento responsável pela produção e seu respectivo produto têm de cumprir diversas etapas de fiscalização e inspeção,

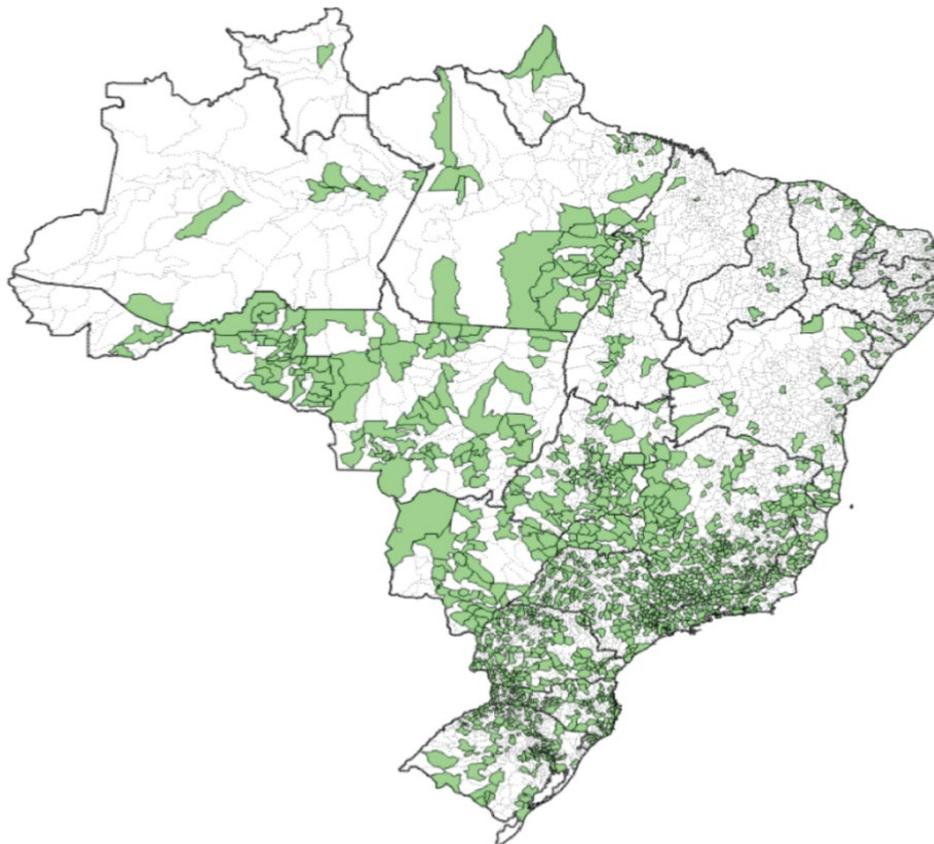
⁶³ Informações obtidas em: <<http://www.agricultura.gov.br/assuntos/inspecao/produtos-animais/sif>>. Acesso em 9/set/2019.

que vão desde a análise do projeto e das plantas do estabelecimento até o processo produtivo em si⁶⁴.

Vale ressaltar que informações do Ipea⁶⁵ coletadas junto ao MAPA indicam que cerca de 60% dos bovinos abatidos no Brasil são submetidos ao SIF, enquanto para aves e suínos os números são, respectivamente, de 90% e 80%. Esses dados demonstram o desafio que o aumento da demanda representa para a capacidade de atuação (cobertura) do SIF.

A Figura 4.3 apresenta os 1.513 municípios que possuem ao menos um estabelecimento registrado no SIF no território brasileiro. Boa parte deles é de municípios das regiões Sul e Sudeste do país. Cabe observar que os estabelecimentos sob SIF dividem-se nas seguintes áreas de atuação: leite e derivados, carnes e derivados, pescado e derivados, ovos e derivados, mel e produtos de abelhas e estocagem. No capítulo 6 (Resultados) consta um detalhamento dos estabelecimentos ativos por área de atuação.

Figura 4.3: Cobertura municipal com ao menos um estabelecimento registrado no SIF



Fonte: Anuário dos Programas de Controle de Alimentos de Origem Animal do DIPOA. Volume 5, 2019. SDA/MAPA.

⁶⁴ Estudo preliminar da Secretaria de Orçamento Federal – SOF sobre a Defesa Agropecuária – Inspeção Animal. Junho de 2019.

⁶⁵ Texto para Discussão Ipea nº 2479, *Inserção no Mercado Internacional e a Produção de Carnes no Brasil*, Marcelo Dias Paes Ferreira e José Eustáquio Ribeiro Vieira Filho. Rio de Janeiro, junho de 2019. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&id=34792:td-2479-insercao-no-mercado-internacional-e-a-producao-de-carnes-no-brasil>.

A atividade de inspeção é complementada por análises laboratoriais de amostras recolhidas nos estabelecimentos inspecionados. A estrutura laboratorial, elo fundamental na Defesa Agropecuária nacional, envolve os Laboratórios Federais de Defesa Agropecuária – LFDAs – laboratórios oficiais do MAPA – e laboratórios privados credenciados⁶⁶. Há 6 LFDAs – ao menos um para cada região do país – localizados nas seguintes cidades: Belém/PA, Recife/PE, Goiânia/GO, Campinas/SP, Pedro Leopoldo/MG e Porto Alegre/RS. Todos os LFDAs possuem acreditação na norma internacional ISO 17.025, que rege a garantia da qualidade dos resultados de análises emitidos. Esse reconhecimento internacional é condição essencial não apenas para segurança dos resultados emitidos, mas também para a abertura de mercados internacionais e a manutenção dos mesmos.

4.2 Inspeção de Produtos de Origem Animal e o SUASA

A obrigatoriedade de prévia inspeção industrial e sanitária dos produtos de origem animal foi estabelecida por meio da Lei nº 1.283, de 1950. Conforme seu art. 1º:

“Art. 1º É estabelecida a obrigatoriedade da prévia fiscalização, sob o ponto de vista industrial e sanitário, de todos os produtos de origem animal, comestíveis e não comestíveis, sejam ou não adicionados de produtos vegetais, preparados, transformados, manipulados, recebidos, acondicionados, depositados e em trânsito.”

A competência foi atribuída ao MAPA, no âmbito federal, às secretarias ou departamentos de agricultura, no âmbito dos respectivos estados ou territórios, e às secretarias municipais de agricultura, em âmbito local. O Decreto nº 30.691, de 1952, que instituiu o Regulamento de Inspeção Industrial e Sanitária de Produtos de Origem Animal – RIISPOA, regulamentou a Lei, fornecendo uma base normativa para o setor, com vigência em todo o território nacional. Em 2017, entrou em vigor o novo RIISPOA, instituído por meio do Decreto nº 9.013, de 2017, que revogou o dispositivo anterior⁶⁷.

O novo RIISPOA faz parte das ações do Plano Agro+, lançado em 2016 para simplificar e modernizar o Agronegócio. A revisão buscou tornar o RIISPOA compatível com legislações como o Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990) e o Decreto 5.741, de 2006, que instituiu o SUASA, além de atualizar a legislação conforme as novas tecnologias do setor. Dentre seus pressupostos destacam-se a padronização de procedimentos técnicos e administrativos, uma maior harmonização com a legislação internacional e o estabelecimento de uma maior interação com outros órgãos públicos de fiscalização. Também são abordados temas ligados ao respeito ao meio ambiente, à sustentabilidade e ao bem-estar animal. Destaca-se que o novo regulamento também deixa mais clara a responsabilidade das empresas e do Estado na fiscalização sanitária dos produtos de origem animal⁶⁸.

Conforme já mencionado, a busca por uma Defesa Agropecuária mais uniforme e integrada no território brasileiro levou ao estabelecimento do SUASA, que pressupõe a coordenação dos vários entes da federação nas atividades do setor. O SUASA foi organizado em uma Instância Central e Superior, da qual faz parte a União (MAPA); uma Instância Intermediária, de participação dos estados e DF; e uma Instância Local, onde se situam os municípios.

⁶⁶ O credenciamento de laboratórios junto ao MAPA está regulamentado pela Instrução Normativa 57/2013.

⁶⁷ Estudo preliminar da Secretaria de Orçamento Federal – SOF sobre a Defesa Agropecuária – Inspeção Animal. Junho de 2019.

⁶⁸ Informações obtidas no sítio do MAPA, disponíveis em: <<http://www.agricultura.gov.br/noticias/novo-regulamento-da-inspecao-de-produtos-de-origem-animal-reforca-seguranca-alimentar>>. Acesso em 16/set/2019.

Conforme o art. 9º do Anexo do Decreto nº 5.741, de 2006, a Instância Central e Superior responde pelas atividades privativas do Governo Federal, de natureza política, estratégica, normativa, reguladora, coordenadora, supervisora, auditora, fiscalizadora e inspetora, incluindo atividades de natureza operacional, se assim determinar o interesse nacional ou regional⁶⁹. Já as Instâncias Intermediárias são responsáveis pela execução das atividades de natureza estratégica, normativa, reguladora, coordenadora e operativa de interesse da União, e também as privativas dos estados ou do DF, em seus respectivos âmbitos de atuação⁷⁰. Finalmente, as Instâncias Locais respondem pela execução de ações de interesse da União, dos estados, do DF ou dos municípios, no âmbito de sua atuação⁷¹.

Embora a organização do sistema de inspeção pressuponha serviços distintos para cada ente (SIF, SIE e SIM), conforme referido no capítulo 2 (Descrição Geral), um dos principais objetivos do SUASA é a busca pela equivalência dos Serviços de Inspeção estaduais, do DF e municipais ao

⁶⁹ As competências da Instância Central e Superior do SUASA (Decreto nº 5.741, de 2006. Art. 14 do Anexo) são:

- vigilância agropecuária de portos, aeroportos e postos de fronteiras internacionais e aduanas especiais;
- fixação de normas referentes a campanhas de controle e de erradicação de pragas dos vegetais e doenças dos animais;
- aprovação dos métodos de diagnóstico e dos produtos de usos veterinário e agrônomico;
- manutenção do sistema de informações epidemiológicas;
- regulamentação, regularização, implantação, implementação, coordenação e avaliação das atividades referentes à educação sanitária em Defesa Agropecuária, nas três Instâncias do SUASA;
- auditoria, supervisão, avaliação e coordenação das ações desenvolvidas nas Instâncias intermediárias e locais;
- representação do país nos fóruns internacionais que tratam de Defesa Agropecuária;
- realização de estudos de epidemiologia e de apoio ao desenvolvimento do SUASA;
- aprimoramento do SUASA e cooperação técnica às suas outras instâncias;
- manutenção das normas complementares de Defesa Agropecuária;
- execução e operacionalização de atividades de certificação e vigilância agropecuária, em áreas de sua competência.

⁷⁰ As competências da Instância Intermediária do SUASA (Decreto nº 5.741, de 2006. Art. 20 do Anexo) são:

- vigilância agropecuária do trânsito interestadual de vegetais e animais;
- coordenação e execução de programas e campanhas de controle e erradicação de pragas dos vegetais e doenças dos animais;
- manutenção dos informes nosográficos;
- coordenação e execução das ações de epidemiologia;
- coordenação e execução dos programas, dos projetos e das atividades de educação sanitária em sua área de atuação; e
- controle da rede de diagnóstico e dos profissionais de sanidade credenciados.

⁷¹ As competências da Instância Local do SUASA (Decreto nº 5.741, de 2006. Art. 23, §1º, do Anexo) são:

- 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 agrônomico 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.

Serviço de Inspeção Federal (SIF), de modo que os produtos inspecionados pelo SIE ou pelo SIM possam ser comercializados além do território originalmente estabelecido, otimizando esses serviços. O processo de equivalência ocorre mediante adesão aos sistemas de inspeção que compõem o SUASA, dentre os quais o Sistema Brasileiro de Inspeção de Produtos de Origem Animal – SISBI-POA, que padroniza e harmoniza os procedimentos de inspeção de produtos de origem animal⁷². Vale ressaltar que somente estabelecimentos sob inspeção do SIF podem realizar o comércio internacional (exportações).

4.3 Processo de Inspeção em estabelecimentos com SIF

O abate de animais em estabelecimentos com SIF deve cumprir uma série de regras sanitárias e de bem-estar animal estabelecidas no RIISPOA (Decreto nº 9.013, de 2017). Essas regras buscam garantir que os animais estejam em perfeitas condições de saúde antes do abate e que sofram o mínimo possível. Também preveem as condições higiênicas e sanitárias a serem respeitadas visando à qualidade final do produto⁷³.

Destaca-se que o processo começa com o registro do estabelecimento no DIPOA, obedecendo a condições específicas relacionadas às instalações, equipamentos e fluxograma, entre outros (Decreto nº 9.013, de 2017. Artigos 25 a 31). Adicionalmente, todo produto deve ser registrado no Departamento, especificando-se a formulação, o processo produtivo e o rótulo (Decreto nº 9.013, de 2017. Art. 427, § 1º).

Conforme o art. 12 do RIISPOA, a inspeção e a fiscalização industrial e sanitária de produtos de origem animal abrangem, entre outros:

- I - inspeção ante mortem e post mortem das diferentes espécies animais;*
- II - verificação das condições higiênico-sanitárias das instalações, dos equipamentos e do funcionamento dos estabelecimentos;*
- III - verificação da prática de higiene e dos hábitos higiênicos pelos manipuladores de alimentos;*
- IV - verificação dos programas de autocontrole dos estabelecimentos; [...]*
- VI - 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; [...]*
- VIII - avaliação do bem-estar dos animais destinados ao abate;*
- IX - verificação da água de abastecimento; [...]*
- X - fases de obtenção, recebimento, manipulação, beneficiamento, industrialização, fracionamento, conservação, armazenagem, acondicionamento, embalagem, rotulagem, expedição e transporte de todos os produtos, comestíveis e não comestíveis, e suas matérias-primas, com adição ou não de vegetais; [...]*
- XIII - verificação dos meios de transporte de animais vivos e produtos derivados e suas matérias-primas destinados à alimentação humana;*
- XIV - controle de resíduos e contaminantes em produtos de origem animal;*
- XV - controles de rastreabilidade dos animais, das matérias-primas, dos insumos, dos ingredientes e dos produtos ao longo da cadeia produtiva;*
- XVI - certificação sanitária dos produtos de origem animal; e*

⁷² Estudo preliminar da Secretaria de Orçamento Federal – SOF sobre a Defesa Agropecuária – Inspeção Animal. Junho de 2019.

⁷³ Estudo preliminar da Secretaria de Orçamento Federal – SOF sobre a Defesa Agropecuária – Inspeção Animal. Junho de 2019.

*XVII - outros procedimentos de inspeção, sempre que recomendarem a prática e o desenvolvimento da indústria de produtos de origem animal.*⁷⁴

Essas atividades são de atribuição do Auditor Fiscal Federal Agropecuário – AFFA com formação em Medicina Veterinária, do Agente de Inspeção Sanitária e Industrial de Produtos de Origem Animal – AISIPOA e dos demais cargos efetivos de atividades técnicas de fiscalização agropecuária, respeitadas as devidas competências (Decreto nº 9.013, de 2017. Art. 14). Assim, diversas atividades são de atribuição privativa do AFFA Médico Veterinário.

Os animais só podem ser abatidos com autorização do SIF (Decreto nº 9.013, de 2017. Art. 102), que deverá ser comunicado com antecedência sobre a realização de atividades de abate e outros trabalhos (Decreto nº 9.013, de 2017. Art. 73, VI). Dentre as atividades sob responsabilidade do SIF, destacam-se as inspeções *ante mortem* e *post mortem* dos animais, apresentadas brevemente a seguir.

4.3.1 Inspeções Ante Mortem e Post Mortem

A inspeção *ante mortem* ocorre antes do abate. Na recepção dos animais no estabelecimento, devem ser verificados os documentos oficiais de trânsito, a fim de assegurar a sua procedência (Decreto nº 9.013, de 2017. Art. 86). Após a verificação, pode-se iniciar o desembarque, dando-se sequência à inspeção propriamente dita.

A inspeção *ante mortem* – realizada por servidor competente do SIF – envolve um exame de caráter geral, que compreende a avaliação documental, do comportamento (ex: dificuldade de locomoção) e aspecto do animal e dos sintomas de doenças de interesse para as áreas de saúde animal e saúde pública. Em caso de suspeita de algum problema sanitário, os animais envolvidos são identificados e isolados, sendo submetidos à avaliação por AFFA – exame clínico, necropsia ou outros procedimentos – com o fim de diagnóstico e determinação do destino do animal (Decreto nº 9.013, de 2017. Art. 86)⁷⁵. Depois de inspecionados, os animais devem permanecer por um período de descanso, em jejum e dieta hídrica, antes do abate (Decreto nº 9.013, de 2017. Art. 103).

Já a inspeção *post mortem* corresponde ao exame da carcaça, das partes da carcaça, das cavidades, dos órgãos, dos tecidos e dos linfonodos, podendo ser realizada por visualização, palpação, olfação e incisão, entre outros procedimentos (Decreto nº 9.013, de 2017. Art. 126). Quanto aos agentes que atuam na inspeção *post mortem*, o RIISPOA estabelece que o AFFA pode ser assistido por Agentes de Inspeção Sanitária e Industrial de Produtos de Origem Animal – AISIPOAs e por auxiliares de inspeção (Decreto nº 9.013, de 2017. Art. 125). Estes últimos são atualmente empregados pelo estabelecimento e, a partir da regulamentação do Decreto nº 9.621, de 2018, deveriam ter seus serviços fornecidos por meio de empresas credenciadas pelo MAPA. Porém, conforme mencionado anteriormente, por meio do Decreto nº 10.130, de 2019 o Governo Federal flexibilizou a obrigatoriedade de contratação por meio de empresas credenciadas.

Ainda de acordo com o RIISPOA, as carcaças, partes de carcaças e órgãos que apresentam lesões ou anormalidades que não tenham implicações para a carcaça e para os demais órgãos podem ser condenados ou liberados nas linhas de inspeção, enquanto que as que apresentam lesões e anormalidades que possam ter implicações para a carcaça e para os demais órgãos devem ser

⁷⁴ Decreto nº 9.013, de 2017. Art. 12.

⁷⁵ Devem ser submetidos a abate de emergência – que só pode ser realizado na presença de um AFFA – animais doentes, com sinais de doenças infectocontagiosas de notificação imediata, agonizantes, contundidos, com fraturas, hemorragia, hipotermia ou hipertermia, impossibilitados de locomoção, com sinais clínicos neurológicos e outras condições previstas em normas complementares (Decreto nº 9.013, de 2017. Arts. 105 e 106).

desviadas para o Departamento de Inspeção Final, para julgamento pelo AFFA (Decreto nº 9.013, de 2017. Arts. 128 e 129).

Finalmente, destaca-se que, durante os procedimentos de inspeção *ante mortem* e *post mortem*, sempre que necessário, o SIF coletará material e encaminhará para análise laboratorial a fim de confirmação diagnóstica (Decreto nº 9.013, de 2017. Art. 133, Parágrafo único). As análises são efetuadas pelos LFDAs ou por laboratórios privados credenciados.

4.4 Análise de riscos e controle de processos

Os sistemas de Defesa Agropecuária, sobretudo dos países exportadores de alimentos, têm sido modernizados, substituindo modelos baseados na inspeção do produto final por modelos baseados na análise de riscos e no controle de processos em toda a cadeia de produção. Enfatiza-se assim uma postura preventiva, precedendo à corretiva⁷⁶.

Neste sentido, de acordo com o RIISPOA, os procedimentos de inspeção e de fiscalização poderão ser alterados pelo MAPA mediante a aplicação da análise de risco, de acordo com o nível de desenvolvimento tecnológico, envolvendo, no que couber, toda a cadeia produtiva, segundo os preceitos instituídos e universalizados, com vistas à segurança alimentar (Decreto nº 9.013, de 2017. Art. 13).

Com o escopo de aprimorar o gerenciamento do risco, o DIPOA gerencia programas de controle de alimentos de origem animal. Esses programas analisam a conformidade dos produtos de origem animal em relação aos aspectos microbiológicos e físico-químicos, propiciando a avaliação do processo produtivo, aprimorando a proteção da saúde do consumidor⁷⁷.

Os principais programas de controle de alimentos de origem animal são: o Programa Nacional de Controle de Patógenos - PNCP; o Programa de Avaliação de Conformidade de Parâmetros Físico-Químicos e Microbiológicos de Produtos de Origem Animal Comestíveis - PACPOA; e o Plano Nacional de Controle de Resíduos e Contaminantes - PNCRC/Animal⁷⁸.

A coleta das amostras é realizada pelo SIF e as análises são realizadas pelos LFDAs. Enquanto a gestão local é feita pelo respectivo SIPOA, a consolidação, a avaliação e o gerenciamento dos programas cabem ao DIPOA. O plano amostral de todos os programas é elaborado pelo DIPOA com auxílio de representantes da Comissão Científica Consultiva em Microbiologia de Produtos de Origem Animal, estabelecida pela Portaria SDA/MAPA nº 17/2013, considerando parâmetros como o número de estabelecimentos registrados e o porte dos estabelecimentos em função do número de animais abatidos ou do volume mensal de produção⁷⁹.

Uma importante iniciativa do MAPA para melhoria da inspeção periódica com base em risco foi a elaboração, desde 2015, de metodologia que busca medir a frequência da fiscalização com base no cálculo do Risco Estimado Associado ao Estabelecimento. Tal metodologia, aplicável aos estabelecimentos registrados no DIPOA sujeitos à inspeção periódica, conforme definido no § 3º do art. 11 do Decreto RIISPOA (9.013/2017), está estabelecida na Norma Interna SDA/MAPA nº 1, de 10 de julho de 2019 (que revogou a Norma Interna SDA/MAPA nº 2, de 6 de novembro

⁷⁶ Plano de Defesa Agropecuária – PDA. SDA/MAPA, 2016, p.3.

⁷⁷ Anuário dos Programas de Controle de Alimentos de Origem Animal do DIPOA. Volume 4, 2018. SDA/MAPA. Disponível em: <<http://www.agricultura.gov.br/assuntos/inspecao/produtos-animal/arquivos-publicacoes-dipoa/anuario-dipoa-v4/view>>. Acesso em 18/set/2019.

⁷⁸ Anuário dos Programas de Controle de Alimentos de Origem Animal do DIPOA. Volume 4, 2018. SDA/MAPA.

⁷⁹ Anuário dos Programas de Controle de Alimentos de Origem Animal do DIPOA. Volume 4, 2018, SDA/MAPA.

de 2015), e definida no “Manual do DIPOA para Cálculo do Risco Estimado Associado a Estabelecimentos”.

Finalmente, cabe destacar que os programas de autocontrole dos estabelecimentos – que abrangem, por exemplo, a Análise de Perigos e Pontos Críticos de Controle – APPCC, sistema que identifica, avalia e controla perigos significativos para a inocuidade dos produtos de origem animal – podem ajudar a diminuir os riscos à inocuidade, qualidade e integridade dos produtos. Daí a importância de sua verificação pelo agente fiscalizador.

4.5 Eixos do plano de defesa agropecuária

O Plano de Defesa Agropecuária⁸⁰, já referido brevemente no capítulo 2 (Descrição Geral), prevê um redesenho institucional e um novo modelo de gestão da Defesa Agropecuária, com o fortalecimento da ação conjunta em nível federal, estadual e local, e a participação do setor privado. Está alicerçado em seis eixos, com implicações para o desenho da intervenção. Abaixo, resumimos os principais itens e projetos ligados à consecução dos objetivos do plano em cada eixo com impacto ou interface com a inspeção de produtos de origem animal.

1. **Modernização e desburocratização:** tornar a SDA uma organização voltada para resultados mediante o desenho e a implantação de processos de gestão, monitoramento e avaliação; ajustes institucionais para atender a novas demandas, como análise de risco, auditorias, boas práticas regulatórias; aprimoramento e integração dos sistemas existentes por meio da modernização da Plataforma de Gestão Agropecuária, para maior agilidade na extração das informações – permitindo cruzamentos de dados, maior transparência e credibilidade às atividades de Defesa Agropecuária e melhor tomada de decisões estratégicas; simplificação e desburocratização dos processos; implementação de mecanismos de governança do SUASA (financiamento sustentável e Força Nacional); modernização do SIF; fortalecimento do Plano Nacional de Controle de Resíduos e Contaminantes (PNCRC).
2. **Marco regulatório:** melhoria da qualidade regulatória na SDA; reestruturação do arcabouço legal, de maneira alinhada a diretrizes contemporâneas, propondo uma Política Nacional de Defesa Agropecuária.
3. **Conhecimento e Suporte estratégico:** desenvolvimento de competências dos agentes federais, estaduais, municipais e privados em temas de interesse da Defesa Agropecuária; promoção do conhecimento científico (P&D) e da inteligência em Defesa Agropecuária; criação e fortalecimento da Rede de Entidades Colaboradoras para análises de risco complexas e tomada de decisão fundada em ciência; implementação do Programa Internacional de Excelência em Defesa Agropecuária, com a participação de todas as áreas da SDA; criação de um Parque Tecnológico integrado fisicamente ao Laboratório Nacional Agropecuário do estado de Minas Gerais (Lanagro⁸¹ – MG) para oferta de conhecimentos ao MAPA, ao SUASA, à SDA e a órgãos estaduais, entre outros; harmonização e padronização da análise de risco no âmbito da Defesa Agropecuária.
4. **Programas e Projetos Técnicos:** Programa de Vigilância em Defesa Agropecuária na Faixa de Fronteiras; Programa Nacional de Erradicação e Prevenção da Febre Aftosa – PNEFA; Programa Nacional de Controle e Erradicação da Brucelose e Tuberculose Animal – PNCEBT; Programa Nacional de Erradicação da Peste Suína Clássica – PSC; Modernização dos Laboratórios Nacionais Agropecuários⁸².

⁸⁰ Plano de Defesa Agropecuária – PDA. SDA/MAPA, 2016.

⁸¹ Atualmente LFDA – Laboratório Federal de Defesa Agropecuária.

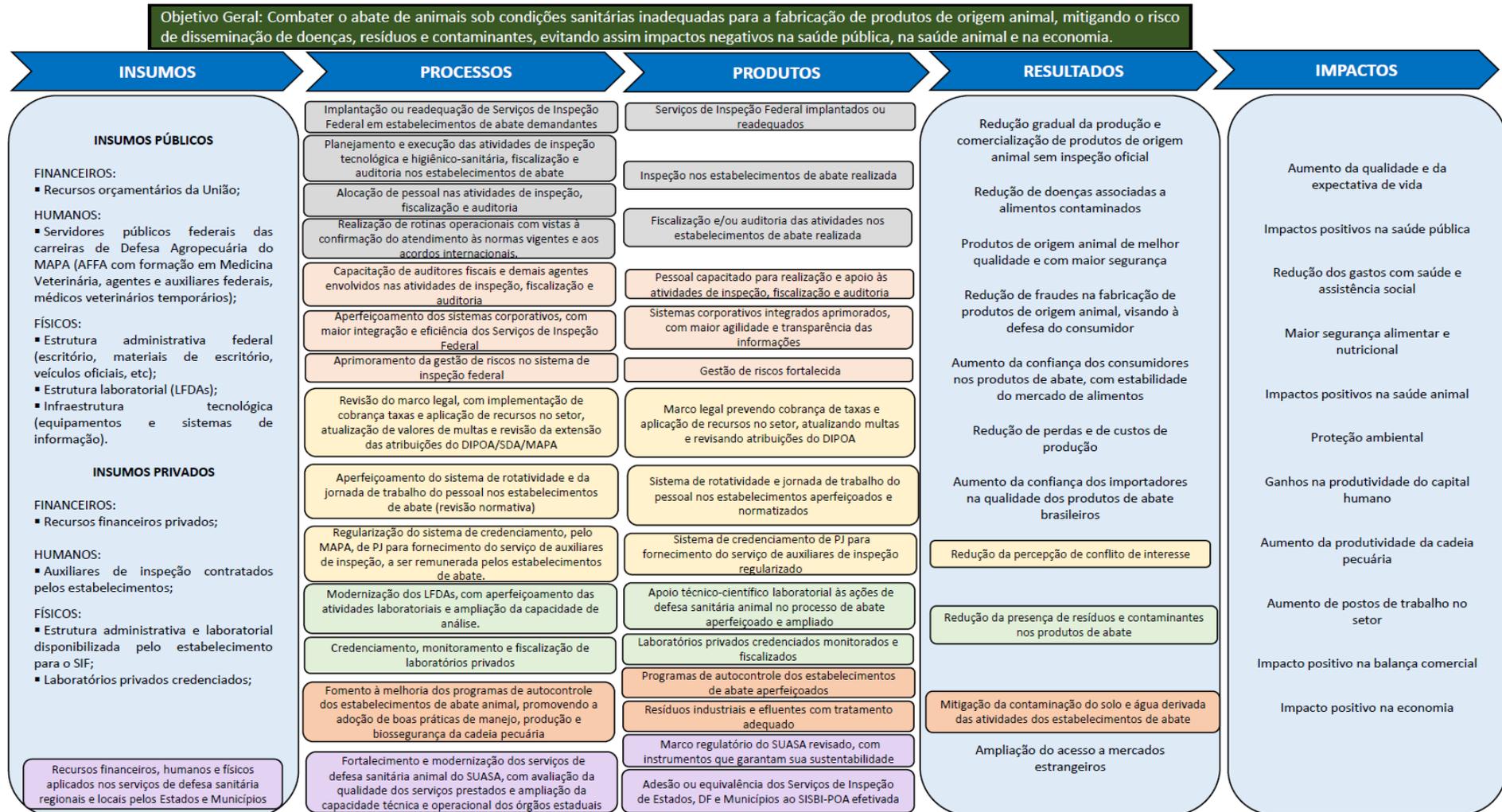
⁸² Atualmente LFDA – Laboratório Federal de Defesa Agropecuária.

5. **Sustentabilidade:** desenvolvimento de instrumentos para a estabilidade institucional, como Contratos de Gestão; desenvolvimento de mecanismos para aumentar a sustentabilidade financeira da Defesa Agropecuária para o financiamento de suas atividades, como a regulamentação do Fundo Federal Agropecuário e a cobrança de taxas e multas pela prestação de serviços da SDA.
6. **Avaliação e Monitoramento:** construção e implementação de instrumentos e processos de coleta, armazenamento, análise e geração de informações para monitoramento e avaliação do PDA, com uso intensivo de tecnologia da informação.

4.6 Modelo lógico da intervenção

A Figura 4.4 apresenta a estrutura do Modelo Lógico da Intervenção, elaborado e validado em reuniões do Grupo de Trabalho da Avaliação no âmbito do Comitê de Monitoramento e Avaliação de Gastos Diretos – CMAG, realizadas durante o ano de 2019. Em seguida, são discutidos os seus principais pontos de interesse.

Figura 4.4: Modelo Lógico da Intervenção



Fonte: Elaboração própria.

4.6.1 Insumos

A atividade de inspeção de produtos de origem animal em estabelecimentos de abate utiliza uma série de insumos públicos e privados, que serão empregados nos processos ou ações necessários à geração dos produtos previstos para a política pública. Dentre os insumos públicos, destacam-se: os recursos orçamentários da União; os servidores públicos federais das carreiras de Defesa Agropecuária do MAPA (AFFA com formação em Medicina Veterinária, agentes e auxiliares federais, médicos veterinários temporários); e a estrutura laboratorial federal (LFDAs).

Quanto aos insumos privados, podemos destacar os auxiliares de inspeção contratados pelos estabelecimentos – que, futuramente, poderão ser fornecidos por meio de empresas credenciadas pelo MAPA; a estrutura administrativa e laboratorial disponibilizada pelo estabelecimento para o SIF; e os laboratórios privados credenciados. Sublinha-se que os fatores destacados serão insumos de vários dos processos associados à atividade de inspeção.

Adicionalmente, na medida em que um dos processos envolve a consolidação do SUASA, é importante mencionar também os recursos financeiros, humanos e físicos aplicados nos serviços de defesa sanitária regionais e locais pelos estados e municípios.

4.6.2 Processos e produtos

O primeiro grupo de processos envolve diretamente a realização da atividade de inspeção. O primeiro deles corresponde à implantação ou readequação de Serviços de Inspeção Federal em estabelecimentos de abate demandantes. Idealmente, a disponibilidade dos serviços deve ser suficiente para dar conta da demanda dos estabelecimentos produtores, possibilitando a expansão da produção nacional. A contratação de pessoal ou a reorganização dos serviços podem ser estratégias para levar a cabo esse processo. Nesse sentido, destacam-se os dois processos seguintes, que têm associação com o primeiro: o planejamento e a execução das atividades de inspeção tecnológica e higiênico-sanitária, fiscalização e auditoria nos estabelecimentos de abate; e a alocação de pessoal nas atividades de inspeção, fiscalização e auditoria. O aprimoramento da atividade de inspeção também pressupõe a realização de rotinas operacionais com vistas à confirmação do atendimento às normas vigentes e aos acordos internacionais, atualizando-se as rotinas conforme as mudanças nos normativos. Os produtos associados a esses processos são os Serviços de Inspeção Federal implantados ou readequados e as atividades de inspeção, fiscalização e auditoria realizadas.

Três dos processos – e seus respectivos produtos – referem-se ao aprimoramento institucional e à modernização da gestão nos órgãos responsáveis pelo sistema de inspeção. O primeiro envolve a capacitação de auditores fiscais e demais agentes envolvidos nas atividades de inspeção, fiscalização e auditoria, considerando-se os avanços técnicos e científico-tecnológicos da atividade de inspeção. O segundo corresponde ao aperfeiçoamento dos sistemas corporativos que atendem aos serviços de fiscalização e inspeção de produtos de origem animal, buscando-se uma maior integração e uma maior eficiência dos Serviços de Inspeção Federal – com maior agilidade e maior transparência nas informações geradas. Já o terceiro prevê o aprimoramento da gestão de riscos no sistema de inspeção federal, aperfeiçoando-se o mapeamento, a análise e a gestão estruturada dos riscos envolvidos na atividade.

Os três processos seguintes – e os respectivos produtos – elencados no modelo lógico referem-se à atualização e ao aprimoramento do marco legal da Defesa Agropecuária, o que deve contribuir para o aperfeiçoamento regulatório do sistema de inspeção.

O primeiro corresponde à implementação de marco legal prevendo: a cobrança de taxas pela prestação de serviços da SDA e a aplicação dos recursos no setor – eventualmente através do Fundo Federal Agropecuário; a atualização de valores de multas – reduzindo o risco moral

associado a produtores e proprietários de estabelecimentos fiscalizados; e a revisão da extensão das atribuições do DIPOA – aprimorando-se o processo de registro de produtos de origem animal de modo que apenas os produtos destinados à alimentação sejam enquadrados dentro das competências do Departamento.

O segundo prevê a normatização e o aperfeiçoamento do sistema de rotatividade do pessoal nos estabelecimentos de abate e da jornada de trabalho dos servidores. Espera-se com isso reduzir o risco de conflito de interesse eventualmente resultante da relação contínua entre o fiscal do serviço e o estabelecimento sujeito à fiscalização e viabilizar uma melhor adequação da alocação dos servidores às características e à demanda dos serviços.

Já o terceiro corresponde à regularização do sistema de credenciamento, pelo MAPA, de PJ para fornecimento do serviço de auxiliares de inspeção, a ser remunerada pelos estabelecimentos de abate. O processo pressupõe a regulamentação do estabelecido no Decreto nº 9.621, de 2018, e no Decreto nº 10.130, de 2019 – que modificou o art. 73 do RIISPOA –, necessária à implementação do modelo.

No âmbito das atividades laboratoriais necessárias à inspeção, prevê-se um processo de modernização dos LFDAs, com o aperfeiçoamento das atividades laboratoriais e a ampliação da capacidade de análise, o que deverá garantir o apoio técnico-científico laboratorial às ações de defesa sanitária animal no processo de abate. Outro processo necessário ao desenvolvimento da capacidade laboratorial envolve o credenciamento, o monitoramento e a fiscalização de laboratórios privados, que constituem estrutura suplementar importante para as análises. O aprimoramento da capacidade laboratorial é fundamental para dar conta do crescimento da demanda do setor.

Quanto à participação do setor privado, prevê-se o fomento à melhoria dos programas de autocontrole dos estabelecimentos de abate animal, promovendo-se a adoção de boas práticas de manejo, produção e biossegurança da cadeia pecuária. Os produtos associados a esse processo são programas de autocontrole dos estabelecimentos de abate aperfeiçoados e resíduos industriais e efluentes com tratamento adequado.

O último processo refere-se à articulação entre os entes federativos, fator importante no desenvolvimento da capacidade de inspeção de produtos de origem animal no país. Neste sentido, a intervenção pressupõe o fortalecimento e a modernização dos serviços de defesa sanitária animal do SUASA, incluindo a avaliação da qualidade dos serviços prestados e a ampliação da capacidade técnica e operacional dos órgãos estaduais. Os produtos associados a esse processo são um marco regulatório revisado, com instrumentos que garantam a sustentabilidade do Sistema e a efetivação da adesão ou equivalência dos Serviços de Inspeção dos estados, do DF, dos municípios e dos consórcios de municípios ao SISBI-POA.

4.6.3 Resultados

Espera-se que os produtos da intervenção gerem uma série de resultados, traduzidos em melhorias nos âmbitos da saúde pública e da economia nacional, entre outros. Assim, a implementação adequada da inspeção de produtos de origem animal, com capacidade institucional desenvolvida, um marco legal atualizado, serviços laboratoriais aprimorados e maior participação do setor privado e dos demais entes da federação deve se refletir em: redução gradual da produção e comercialização de produtos de origem animal sem inspeção oficial; redução de doenças associadas a alimentos contaminados; produtos de origem animal de melhor qualidade e com maior segurança; redução de fraudes na fabricação de produtos de origem animal, visando à defesa do consumidor; aumento da confiança dos consumidores nos produtos de abate, com estabilidade do mercado de alimentos; redução de perdas e de custos de produção; aumento da confiança dos importadores na qualidade dos produtos de abate brasileiros; e ampliação do acesso a mercados estrangeiros.

Alguns produtos também estão associados a resultados específicos. Nesse sentido, espera-se que a implementação do sistema de credenciamento de PJ pelo MAPA para fornecimento do serviço de auxiliares de inspeção possa levar a uma redução da percepção de conflito de interesse, especialmente por parte dos países importadores. Também se prevê que a melhoria no fornecimento dos serviços laboratoriais – com o aperfeiçoamento e ampliação do apoio técnico-científico laboratorial às ações de defesa sanitária animal no processo de abate, o monitoramento e a fiscalização dos laboratórios privados credenciados – leve a uma redução da presença de resíduos e contaminantes nos produtos de abate. Finalmente, no que tange ao aprimoramento dos programas de autocontrole, espera-se que o tratamento adequado de resíduos industriais e efluentes ajude na mitigação da contaminação do solo e da água decorrente das atividades dos estabelecimentos de abate.

4.6.4 Impactos

Além de ajudar a cumprir o objetivo geral da intervenção, a geração dos produtos e o atingimento dos resultados esperados para a atividade de inspeção de produtos de origem animal em estabelecimentos de abate tem o potencial de trazer diversos impactos positivos para a saúde e a qualidade de vida da população e para a economia do país. Dentre esses impactos, podemos destacar: aumento da qualidade e da expectativa de vida; impactos positivos na saúde pública; redução dos gastos com saúde e assistência social; maior segurança alimentar e nutricional; impactos positivos na saúde animal; proteção ambiental; ganhos na produtividade do capital humano; aumento da produtividade da cadeia pecuária; aumento de postos de trabalho no setor; impacto positivo na balança comercial; e impacto positivo na economia.

5 Análise da implementação e da governança da política de Defesa Agropecuária – Inspeção Animal em Estabelecimento de Abate

5.1 Análise da Implementação

Os estabelecimentos com SIF são obrigatoriamente inspecionados por agentes governamentais, que realizam, entre outros, as inspeções *ante mortem* e *post mortem* nos estabelecimentos de abate, a avaliação e o monitoramento de programas de autocontrole, com base em frequência e amostragem mínimas definidas em normas do DIPOA. Conforme o Artigo 11 do Decreto n.º 9.013/2017, nos estabelecimentos que abatem as diferentes espécies de açougue e de caça, além do abate de répteis e anfíbios, deve haver inspeção permanente. Os demais estabelecimentos são inspecionados em caráter periódico.

Para a realização das tarefas sob sua responsabilidade, o DIPOA conta atualmente com 810 Auditores Fiscais Federais Agropecuários – AFFAs médicos veterinários – única formação da carreira que permite realizar trabalhos de inspeção em produtos de origem animal – e 944 Agentes de Inspeção Sanitária e Industrial de Produtos de Origem Animal – AISIPOA, de nível médio e 242 médicos veterinários oficiais de contrato temporário⁸³. Em 2017, o orçamento do DIPOA para a execução das tarefas de sua competência foi de R\$ 9,243 milhões. Já em 2018, o orçamento atingiu R\$ 9,370 milhões⁸⁴.

A avaliação da atuação dos fiscais do SIF e dos estabelecimentos é feita por intermédio de auditorias realizadas por unidades da estrutura do DIPOA, conforme Quadro 5.1.

⁸³ Conforme dados informados pela SDA/MAPA referente a 20/jan/2020.

⁸⁴ Conforme dados informados pela SDA/MAPA em revisão do trabalho em nov1.2/2020.

Quadro 5.1: Unidades do MAPA e competências regimentais

Unidade MAPA	Competências regimentais
<p>Divisão de Auditorias de Serviços Nacionais – DIAN/CGCOA/DIPOA</p>	<p>I - propor, programar, executar e avaliar auditorias técnico fiscais e operacionais nas unidades descentralizadas do DIPOA, podendo incluir amostragem de estabelecimentos;</p> <p>II - definir os elementos de avaliação e harmonizar os procedimentos de auditoria de serviços nacionais;</p> <p>III - Por indicação da SDA, executar auditorias, técnico administrativas nos serviços de inspeção de produtos de origem animal nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios para adesão ou avaliação da conformidade em relação à equivalência ao SISBI-POA; e</p> <p>IV - propor a relação de Auditores Fiscais Federais Agropecuários a serem designados pelo DIPOA para realizar as atividades de auditoria de serviços nacionais.</p>
<p>Serviços de Inspeção de Produtos de Origem Animal – SIPOA/DIPOA</p>	<p>I - programar, executar, monitorar e avaliar as atividades de inspeção e fiscalização de produtos de origem animal;</p> <p>II - orientar, controlar e auditar os acordos e convênios de cooperação técnica firmados com os governos estaduais, municipais ou do Distrito Federal, quanto à execução da inspeção e fiscalização de produtos de origem animal;</p> <p>III - coletar, avaliar e manter os dados quantitativos e qualitativos necessários à alimentação dos sistemas de informações e necessários à execução de suas atividades;</p> <p>IV - acompanhar a execução do plano de ação apresentado pelos estabelecimentos e das ações adotadas pelo SIF em razão dos achados de auditoria; e</p> <p>V - elaborar e acompanhar a programação orçamentária e financeira sob sua jurisdição.</p>
<p>Divisão de Auditoria em Estabelecimentos – DAE/DIPOA</p>	<p>I - promover e avaliar a execução das atividades de auditoria de estabelecimentos de produtos de origem animal e do Serviço de Inspeção Federal (SIF) atuante nos mesmos;</p> <p>II - acompanhar a execução das metas de auditoria de estabelecimentos;</p> <p>III - definir os elementos de avaliação e harmonizar os procedimentos de auditoria de estabelecimentos;</p> <p>IV - definir os critérios de seleção dos Auditores Fiscais Federais Agropecuários a serem designados pelo DIPOA para realizar as auditorias;</p> <p>V - propor a relação de Auditores Fiscais Federais Agropecuários a serem designados pelo DIPOA para realizar auditoria de estabelecimentos;</p> <p>VI - propor e subsidiar, em articulação com a DIAN/CGCOA, a realização de auditorias em estabelecimentos como parte da auditoria nas unidades descentralizadas do DIPOA;</p> <p>VII - propor e subsidiar, em articulação com a DIAN/CGCOA e DIAI/CGCOA, auditorias de estabelecimentos como parte da auditoria de sistemas nacional e internacional;</p> <p>VIII - subsidiar a DIAI/CGCOA no acompanhamento de missões internacionais no país;</p> <p>IX - subsidiar a CSI na realização de auditorias direcionadas às investigações decorrentes de notificações internacionais.</p>
<p>1º Serviço de Auditoria de Estabelecimentos – 1º SAE/DAE/DIPOA</p>	<p>I - programar, executar, monitorar e avaliar as atividades:</p> <p>a) de auditoria nos estabelecimentos de carnes e derivados sob inspeção e fiscalização em caráter permanente e nos Serviços de Inspeção Federal (SIF) atuante nesses estabelecimentos;</p> <p>b) de auditorias para o cumprimento das metas e diretrizes; e</p>

Unidade MAPA

Competências regimentais

II - avaliar o plano de ação apresentado pelo estabelecimento em razão dos achados de auditoria e das ações adotadas pelo SIF em razão destes achados.

Fonte: Regimento Interno da SDA/MAPA – Portaria nº 562/2018.

A estrutura apresentada no Quadro 5.1 é recente, sendo decorrente de mudanças realizadas em 2017, quando a competência de supervisão dos SIFs e dos estabelecimentos foi deslocada das Superintendências Federais de Agricultura, Pecuária e Abastecimento nos estados para os SIPOAs, que se subordinam diretamente ao DIPOA.

A atuação do MAPA no âmbito da inspeção de produtos de origem animal também foi objeto de trabalhos de auditoria da CGU em anos recentes. Essas auditorias apontaram a necessidade de melhorias no processo, decorrentes, entre outros, das seguintes fragilidades:

- a) Programação e realização de supervisões por algumas SFAs não estruturadas – por exemplo, sem considerar de modo sistemático o histórico de não conformidades dos estabelecimentos; sem o estabelecimento de metas e indicadores; sem um sistema robusto para acompanhamento das ações;
- b) Não cumprimento de quantitativos mínimos de supervisão previstos em normativo;
- c) Fragilidades no registro e controle das não conformidades – por exemplo: registros mantidos em meio físico, dificultando a utilização de dados para uma análise gerencial e o acompanhamento das providências adotadas para sanear as não conformidades; inexistência de padrão para controle do acompanhamento dos relatórios de não conformidades; e
- d) Ausência de atualização periódica e tempestiva das normas relacionadas à inspeção, notadamente no que tange aos valores das multas, reduzindo o seu caráter punitivo.

Quanto às melhorias pretendidas pelo MAPA no processo de implementação da política, o Ministério informou que a ferramenta de gerenciamento do processo será o Sistema PGA-SIGSIF. Embora esteja, segundo a SDA, desenvolvido e homologado negocialmente e tecnicamente, o sistema ainda não está sendo utilizado plenamente para o fim recomendado. Salienta-se que algumas partes da PGA-SIGSIF já estão em funcionamento, como o registro de rótulos⁸⁵.

Destaca-se, como aspecto positivo, a regionalização e a incorporação dos SIPOAs à estrutura do DIPOA (Portaria nº 562, de 11 de abril de 2018), conforme registrado anteriormente. Segundo o MAPA, a medida propiciou melhorias no gerenciamento das fiscalizações, como a redução de ingerência política nas atividades realizadas nos estados, agilidade na distribuição de informações, facilitação na harmonização de procedimentos e definição de áreas de atuação com base na quantidade de estabelecimentos registrados.

Adicionalmente, foram aprimorados instrumentos de acompanhamento da atuação dos SIPOAs, dos SIFs e dos estabelecimentos, como a planilha de gestão de auditorias em SIFs e estabelecimentos, que possui campos para registro de dados atinentes ao planejamento, aos resultados e ao acompanhamento destes.

Para o acompanhamento das auditorias técnico-fiscal e operacional realizadas pelos SIPOAs, utilizam-se os Planos Operativos Anuais – POA das SFAs, bem como a planilha de gestão das auditorias realizadas pelo DIPOA nos SIPOAs. A CGU evidenciou que os POAs de 2018 e 2019 não apresentam, em âmbito local, um planejamento estruturado, mas somente números absolutos. Além disso, embora existam abas com relatórios de fiscalização e inspeção, tais relatórios não

⁸⁵ Conforme informado pela SDA/MAPA.

forneçam informações suficientes para o acompanhamento qualificado da atuação das SFAs – à época – e dos SIPOAs – atualmente –, sendo necessário para tal a utilização combinada de planilhas ou, preferencialmente, a migração para o sistema em desenvolvimento.

A planilha de gestão das auditorias nos SIPOAs possui informações que auxiliam os gestores no acompanhamento do processo de auditoria – n° do SIPOA, equipe responsável pela auditoria, data de realização, n° do Processo SEI, resultados, entre outros –, inclusive das ações corretivas dos Serviços. Desse modo, há uma evolução no processo de acompanhamento da política pública por parte do MAPA, decorrente do esforço no sentido de implementar controles compensatórios frente à ausência de sistema que permita a estruturação do planejamento, da execução e do acompanhamento – abrangendo também as providências dos fiscalizados.

Considerando, entretanto, a relevância do setor de produtos de origem animal, as necessidades de melhoria apontadas em trabalhos da CGU e a suscetibilidade das planilhas atualmente utilizadas na gestão, ressalta-se que ainda há necessidade de instituição de um sistema que forneça controles gerenciais que permitam um acompanhamento qualificado dos processos de auditoria e inspeção de produtos de origem animal. Esse sistema deve viabilizar e conferir celeridade ao acesso a informações gerenciais – tanto sobre a atuação das Unidades descentralizadas (cumprimento ao previsto nos POAs e tempestividade das auditorias e inspeções, por exemplo), como sobre a regularidade da atuação dos estabelecimentos (frigoríficos com alta frequência de inconformidades ou, por outro lado, os que podem ser considerados como referência) – dando subsídio ao processo decisório de políticas centrais para o setor agropecuário nacional.

Um dos principais recursos do processo de inspeção – responsável também pela maior parcela dos recursos orçamentários nele alocados – são as equipes de servidores – AFFAs e AISIPOAs – e de médicos veterinários contratados que atuam nos estabelecimentos, nos SIFs e nas unidades de supervisão e acompanhamento.

Nesse âmbito, a CGU verificou fragilidades relativas à distribuição de recursos humanos, como a ausência de política que estabeleça rotina periódica para avaliar a adequada lotação do pessoal, em função dos critérios de riscos e de produção dos estabelecimentos; a inexistência de orientações aplicáveis aos SIPOAs que visem à rotatividade ou que minimizem os riscos inerentes à criação de vínculos entre os fiscais e os estabelecimentos fiscalizados; a ausência de orientações que disponham sobre critérios a serem utilizados para designação dos servidores responsáveis pela inspeção/fiscalização; e a falta de detalhamento sobre ações adotadas para mitigar os prejuízos decorrentes da falta de pessoal.

O retrato descrito até agora serve como entendimento do processo de implementação da política realizado no nível do DIPOA nos dois tipos de inspeção: permanente e periódica. Tendo em vista a previsão legal do modelo atual de inspeção oficial permanente nos estabelecimentos de abate, ocorre uma necessidade contínua de aumento do quadro de pessoal, de modo a mitigar o risco de que a falta de equipes seja um limitante à abertura de novas plantas frigoríficas. Hoje, se não contabilizarmos os médicos veterinários oficiais temporários, o déficit de AFFAs para a cobertura total de abates é de 538 vagas⁸⁶.

Considerando que a força de trabalho disponível atualmente é insuficiente para execução das atividades de auditoria e de inspeção nos estabelecimentos e que há dificuldades orçamentárias para contratação de novos servidores, conforme referido no capítulo 3 (Diagnóstico do Problema), deve-se avaliar a sustentabilidade do modelo, estudando práticas utilizadas no mercado externo que possibilitem reduzir a demanda pelo serviço de agentes públicos ou diminuir o custo desse serviço para o poder público – por exemplo, atribuindo parte das tarefas e/ou de seus respectivos custos a agentes privados. Neste sentido, temas relevantes como a

⁸⁶ Conforme informado pela SDA/MAPA.

remuneração dos agentes públicos e privados que atuam no processo, a escala de trabalho dos agentes e o pagamento de horas-extras, entre outros, devem necessariamente ser debatidos à luz das condições atuais e da existência modelos alternativos.

Ainda no contexto de implementação do processo de inspeção, importa salientar também as limitações ao caráter inibidor de infrações cometidas pelos estabelecimentos, em razão dos valores de multas aplicadas no âmbito da política pública. Conforme mencionado no capítulo 3 (Diagnóstico do Problema), atualmente o valor máximo de multa aplicável aos estabelecimentos de abate é de R\$ 15.648,52. No período de 29 de março de 2017 a 09 de agosto de 2017 – em que vigia a Medida Provisória nº 772 – o valor máximo da multa definido no Inciso II do Art. 2º da Lei nº 7.889, de 23 de novembro de 1989, foi majorado para R\$ 500.000,00. Entretanto, tal previsão foi revogada pela MP nº 794, de 09 de agosto de 2017.

Considerando o faturamento dos estabelecimentos do setor, bem como os impactos sanitários/econômicos decorrentes de eventuais práticas ilegais e impróprias, verifica-se que o valor máximo instituído está em descompasso com o ambiente econômico atual, o que amplia o risco moral de produtores e proprietários de estabelecimentos – tendo em vista que o potencial das penalidades não é, em regra, suficiente para mitigar o risco de condutas irregulares.

Outro fator que minimiza o efeito inibidor esperado com as penalidades previstas na legislação é a concentração do mercado de produtos de origem animal em poucos grupos empresariais, haja vista que, para fins de reincidência, utiliza-se o histórico de infrações da planta sob fiscalização, à qual é atribuída um código SIF. Desse modo, a penalidade não é agravada para aquela empresa que comete a mesma infração em estabelecimentos de SIFs diferentes. Sobre isso, o MAPA afirma que a atuação pelo SIF é mais efetiva do que pelo CNPJ, pois este último pode ser trocado com maior frequência e facilidade. No entanto, acredita-se que caberia uma avaliação do atual modelo, na medida em que o histórico da empresa é mantido independente da troca do dono ou diretor.

Para a gestão das multas aplicadas, o Ministério utiliza o Sistema Integrado de Controle de Arrecadação – Sicar. Na avaliação desse sistema pela CGU, constataram-se inconsistências nas datas de julgamento registradas, o que limita o controle sobre os prazos prescricionais. Essas inconsistências decorrem de erro de inserção de dados e de vulnerabilidades do Sicar em relação à qualidade dos dados inseridos.

No que tange à transparência de informações, na página do MAPA é disponibilizada área específica para as informações relativas à inspeção animal. Nela, é possível acessar informações sobre os SIFs existentes, como a localização e a quantidade mensal de abates. O Ministério ainda disponibiliza dados sobre a atuação do DIPOA e dos SIFs, bem como informações sobre procedimentos e estabelecimentos registrados no SIF. Estão disponíveis, entre outras, informações sobre requisitos para exportação e importação, lista de estabelecimentos nacionais aptos a exportar por mercado e de estabelecimentos de outros países habilitados a exportar para o Brasil, informações sobre missões de auditoria internacionais ao Brasil, manuais de coleta de amostras oficiais, e links para publicações realizadas pelo DIPOA e de interesse geral. Não há, todavia, dados públicos sobre a lotação dos servidores que atuam no SIF, bem como sobre o tempo de lotação em um mesmo estabelecimento. Também há carência de informações publicadas sobre os pedidos de abertura de novas plantas, a fila de análise desses pedidos e o resultado final dos pleitos. Quanto aos estabelecimentos que possuem SIF e receberam penalidades, são publicadas, com periodicidade anual, as sanções impostas aos infratores da legislação agropecuária, após o trânsito em julgado dos processos.

No que concerne à utilização da gestão estruturada de riscos no âmbito da SDA, registra-se que está em fase inicial, com a previsão de estruturação regimental. Merece destaque o estabelecimento de procedimentos para mensuração do Risco Estimado Associado ao

Estabelecimento (R) para determinar a frequência mínima de fiscalização em estabelecimentos sujeitos à inspeção e fiscalização da SDA (Norma Interna SDA nº 1, de 10 de julho de 2019). A norma prevê que as estimativas dos fatores de risco deverão ser definidas pelos Departamentos da SDA e publicadas em forma de manuais de procedimentos.

Ademais, ressalta-se a elaboração da Instrução Normativa nº 79, de 14 de dezembro de 2018, em que o Ministério aprovou procedimentos de inspeção *ante mortem* e *post mortem* de suínos com base em risco. Destaca-se também a existência dos Planos/Programas apresentados no Quadro 5.2 que, segundo o MAPA, são utilizados pelo Ministério como instrumento de gerenciamento de riscos.

Quadro 5.2: Planos e Programas relacionados à gestão de risco na inspeção de produtos de origem animal

Plano/Programa	Principais objetivos e características
Plano Nacional de Controle de Resíduos e Contaminantes – PNCRC/Animal	Conhecer o potencial de exposição da população aos resíduos nocivos à saúde do consumidor – parâmetro orientador para a adoção de políticas nacionais de saúde animal e fiscalização sanitária –, e impedir o abate ou processamento de animais oriundos de criatórios onde se tenha constatado violação dos limites máximos de resíduos – principalmente pelo uso de drogas veterinárias proibidas no território nacional e contaminantes ambientais.
Programa de Avaliação de Conformidade de Produtos de Origem Animal – PACPOA	Obtenção de dados para verificar o índice de conformidade de produtos de origem animal a partir de parâmetros microbiológicos e físico-químicos, subsidiando a avaliação dos controles dos produtos e dos processos realizados pelos estabelecimentos e o gerenciamento de risco pelo DIPOA.
Programa Nacional de Controle de Patógenos – PNCP	Reduzir a prevalência de agentes patogênicos nos produtos de origem animal fiscalizados pelo SIF, avaliar as ações de controle adotadas pelos estabelecimentos e gerenciar o risco a fim de preservar a segurança alimentar.

Fonte: MAPA.

Anualmente, o DIPOA publica – fisicamente e em arquivo eletrônico disponível no sítio do MAPA na internet – anuário com os resultados dos seus programas oficiais de controle de alimentos de origem animal, atualmente em sua 5ª edição. Os índices de conformidade variam de 80 a 100% entre os parâmetros avaliados.

Ainda no contexto da utilização da análise de riscos, comparando-se a estrutura e os procedimentos da fiscalização dos processos de recepção e processamento dos produtos de origem bovina destinados à exportação com a da fiscalização dos destinados ao consumo interno, a CGU observou que:

- a) No que tange às exigências higiênico-sanitárias e de bem-estar animal, há compatibilidade entre a legislação nacional e os requisitos sanitários exigidos por países importadores. Com a edição da Instrução Normativa MAPA nº 16/2016, de 10 de maio de 2016, todo estabelecimento registrado no DIPOA/SDA/MAPA está apto a exportar para países ou bloco de países importadores que não possuem requisitos sanitários específicos. Para países ou blocos de países que possuam requisitos sanitários específicos, a habilitação dos estabelecimentos estará autorizada mediante sua inclusão em lista específica. Destaca-se que existem requisitos sanitários

- específicos exigidos por países ou blocos de países que não se encontram previstos no RIISPOA, mas não há evidências de que a ausência de tais requisitos comprometa a sanidade dos produtos de origem animal;
- b) Em relação às ações de inspeção e auditoria higiênico-sanitária e de bem-estar animal promovidas pelo MAPA nos estabelecimentos cuja produção é destinada à exportação em comparação com os estabelecimentos que atendem ao mercado interno, existem diferenças de atuação que se devem, em grande medida, a exigências específicas de mercados importadores – como uma frequência de auditorias (antigas supervisões) maior e testes complementares em relação às exigências para comercialização nacional; e
 - c) Sobre a uniformidade nos procedimentos e nos programas de autocontrole, em que pese os programas de autocontrole dos estabelecimentos exportadores serem mais detalhados e extensos, verificou-se a existência de similaridade nos seus procedimentos de implantação, manutenção, execução e avaliação. As divergências de atuação identificadas decorrem do fato de o Ministério não considerar, para os produtos de origem animal destinados ao mercado interno, os requisitos específicos exigidos por países ou blocos de países importadores.

Cabe ressaltar, por fim, que, pelo Decreto n.º 9.667, de 02 de janeiro de 2019, houve a transferência das atribuições de fiscalização de produtos destinados à alimentação animal para o DIPOA. Com isso, cerca de 3.800 estabelecimentos vinculados a esta área ficarão também sob a gerência do DIPOA. O ano de 2019 está sendo utilizado para adaptação das normas da alimentação animal às diretrizes de fiscalização com base em risco já preconizadas pelo DIPOA.

5.2 Análise da Governança

Os princípios de governança previstos no art. 3º do Decreto nº 9.203/2017 – que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional – são, em grande medida, observados pelos gestores da política pública analisada.

Quanto à capacidade de resposta, mudanças relevantes foram implementadas pelo MAPA em decorrência das irregularidades observadas no âmbito da operação “Carne Fraca”. Alterações estruturais foram realizadas, passando-se o acompanhamento dos SIFs à competência do DIPOA, por intermédio dos SIPOAs. Foi ainda publicada Medida Provisória ampliando o valor de multas aplicadas a estabelecimentos de abate, em que pese tal MP tenha sido revogada posteriormente.

Em relação à integridade, foram implementadas várias medidas, como a instituição do Código de Conduta Ética dos Agentes Públicos do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Portaria nº 249, de 22 de fevereiro de 2018) e a instituição de novos canais para recebimento de denúncias envolvendo atos de corrupção praticados por agentes públicos, com a aprovação do respectivo fluxograma de tratamento (Portaria nº 1.370, de 20 de agosto de 2018). Importa registrar ainda a implementação de 10 Núcleos Permanentes Disciplinares – NPDs com jurisdição sobre as áreas de abrangência dos SIPOAs, colaborando para a atuação preventiva e repressiva da Corregedoria do MAPA sobre os ilícitos, com envolvimento da Comissão de Ética no processo (Portaria nº 181, de 6 de setembro de 2019).

Quanto à confiabilidade do sistema de inspeção atual, apesar das necessidades de melhoria apontadas, os dados de exportação de carne demonstram o acesso da carne brasileira a mercados exigentes, referendando a consistência do processo.

A transparência da política pública foi tratada no tópico 5.1 anterior (Análise da Implementação) desse capítulo, que apresentou alguns pontos relevantes que merecem maior divulgação por parte dos gestores.

Em relação à maturidade da estrutura de governança, destacam-se as mudanças realizadas em 2017 e 2018 – principalmente a criação dos dez SIPOAs –, ainda em processo de implementação. Observou-se também a evolução no acompanhamento da atuação dos estabelecimentos e dos SIFs. Não obstante, considerando a relevância do setor de produtos de origem animal, mecanismos mais modernos de acompanhamento precisam ser implementados.

Em complemento, cabe frisar alguns pontos relacionados aos Laboratórios Federais de Defesa Agropecuária – LFDAs e aos laboratórios credenciados pelo governo. Os laboratórios têm participação essencial nas ações de monitoramento, controle e fiscalização de alimentos produzidos e comercializados no Brasil, fornecendo informações valiosas para os Serviços de Inspeção, não só do ponto de vista analítico, mas também por meio de cooperações, estudos e projetos de pesquisa voltados à segurança do alimento e à detecção de fraudes econômicas. Considerando a relevância dessas unidades no processo de análise da qualidade dos alimentos produzidos, registram-se as seguintes fragilidades identificadas em auditorias da CGU, com potenciais riscos de integridade:

- a) Presença de casos de laboratórios credenciados e sócios/responsáveis de laboratórios que possuem vínculo com associações e outras entidades que atuam em atividades agropecuárias – o que aumenta o risco de comprometimento do interesse coletivo ou de influência, de maneira imprópria, no desempenho da função de análise de amostras dos programas oficiais do MAPA; e
- b) Inexistência de norma que defina os critérios utilizados para fundamentar a priorização de demandas e ausência de um controle, pela Unidade, que assegure a distribuição das solicitações de credenciamento e de extensão de escopo em observância à ordem cronológica em que foram recebidas.

Com base nessas fragilidades, apontam-se as necessidades de reavaliação da caracterização e detalhamento dos casos que configuram conflito de interesse – os quais estão descritos de maneira ampla e genérica no Art. 50 da Instrução Normativa nº 57/2013 – e de melhoria na definição dos critérios e no controle do processo de credenciamento dos laboratórios.

Em conclusão, destaca-se que as mudanças recentes no processo apontaram para a possibilidade de respostas rápidas dos gestores, fortalecendo as condições mínimas para o exercício da boa governança. Todavia, discussões importantes precisam ser promovidas, notadamente no que tange à sustentabilidade do modelo atual – que prevê a necessidade de inspeção permanente em todos os estabelecimentos de abate –, ao modelo de financiamento da Defesa Agropecuária – frente aos desafios que se impõem e à limitação de recursos –, e às mudanças necessárias na relação entre fiscais e estabelecimentos – buscando-se evitar conflitos de interesses que prejudiquem a atuação dos fiscais.

6 Análise dos resultados e dos impactos

O Modelo Lógico da Intervenção, apresentado no capítulo 4 (Desenho), estabelece caminhos pelos quais determinados insumos e processos geram determinados produtos. Estes, por sua vez, produzem resultados – efeitos de curto e médio prazos – e impactos – efeitos de longo prazo – no público-alvo ou na sociedade como um todo. Essa cadeia pressupõe a consecução do objetivo geral da política: *“Combater o abate de animais sob condições sanitárias inadequadas para a fabricação de produtos de origem animal, mitigando os riscos de disseminação de doenças, resíduos e contaminantes, evitando assim impactos negativos na saúde pública, na saúde animal e na economia”*.

Nesse capítulo analisamos a evolução dos resultados da política de defesa agropecuária no que diz respeito à inspeção e fiscalização de produtos de origem animal, a partir de indicadores monitorados pelo MAPA⁸⁷. Também descrevemos o que foi possível analisar a respeito da avaliação de impacto das atividades de inspeção e fiscalização de produtos de origem animal em estabelecimentos de abate.

6.1 Registro de Estabelecimentos e de Produtos

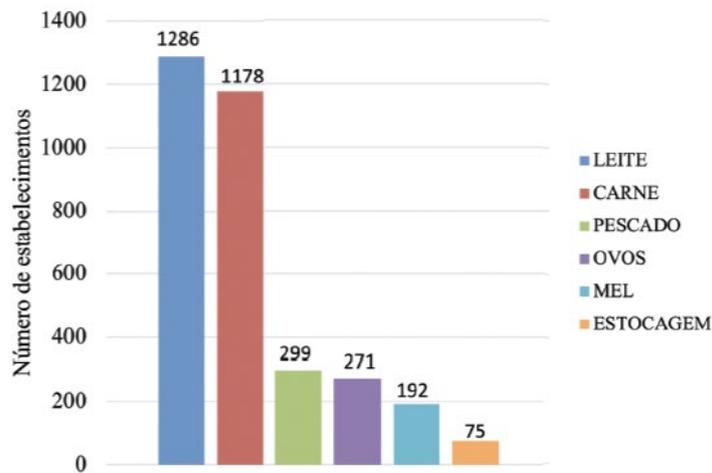
Um dos resultados esperados da intervenção é a redução gradual da produção e da comercialização de produtos de origem animal sem inspeção oficial. Para tanto, o MAPA estabelece uma série de exigências, como a obrigatoriedade de registro, junto ao DIPOA, dos estabelecimentos e dos produtos fabricados por eles, os quais serão objeto da inspeção e da fiscalização.

Segundo dados do MAPA a seguir, o número de estabelecimentos sob SIF na área de carnes e derivados somavam 1.178, de um total de 3.172 estabelecimentos registrados⁸⁸. O Gráfico 6.1 apresenta os dados por área de atuação. Pode-se verificar que, quanto à quantidade de estabelecimentos, a área de carne e derivados, na cor vermelha, está atrás apenas da área de leite e derivados, na cor azul.

⁸⁷ Destaca-se que não foram encontrados indicadores monitorados pelo MAPA que tenham relação direta com dois resultados levantados pela equipe de avaliação: (i) redução de perdas e de custos de produção; e (ii) mitigação da contaminação do solo e da água derivada das atividades dos estabelecimentos de abate.

⁸⁸ O somatório de estabelecimentos do Gráfico apresentado no *Anuário dos Programas de Controle de Alimentos de Origem Animal do DIPOA* (Volume 5, 2019, SDA/MAPA) é de 3.301 estabelecimentos. A divergência em relação ao número oficial de jul/2019 (3.172 estabelecimentos) ocorre porque existem estabelecimentos que estão em duas categorias ao mesmo tempo – por exemplo, processam carne e estocam produtos de outras empresas em suas câmaras de frio. Neste caso, o mais comum, eles estão classificados em duas categorias: carne e estocagem.

Gráfico 6.1: Estabelecimentos sob inspeção federal do SIF por área de atuação em jul/2019 (Número)



Fonte: Anuário dos Programas de Controle de Alimentos de Origem Animal do DIPOA. Volume 5, 2019. SDA/MAPA.

A distribuição geográfica desses estabelecimentos nas respectivas áreas de atuação é mostrada na Tabela 6.1 a seguir.

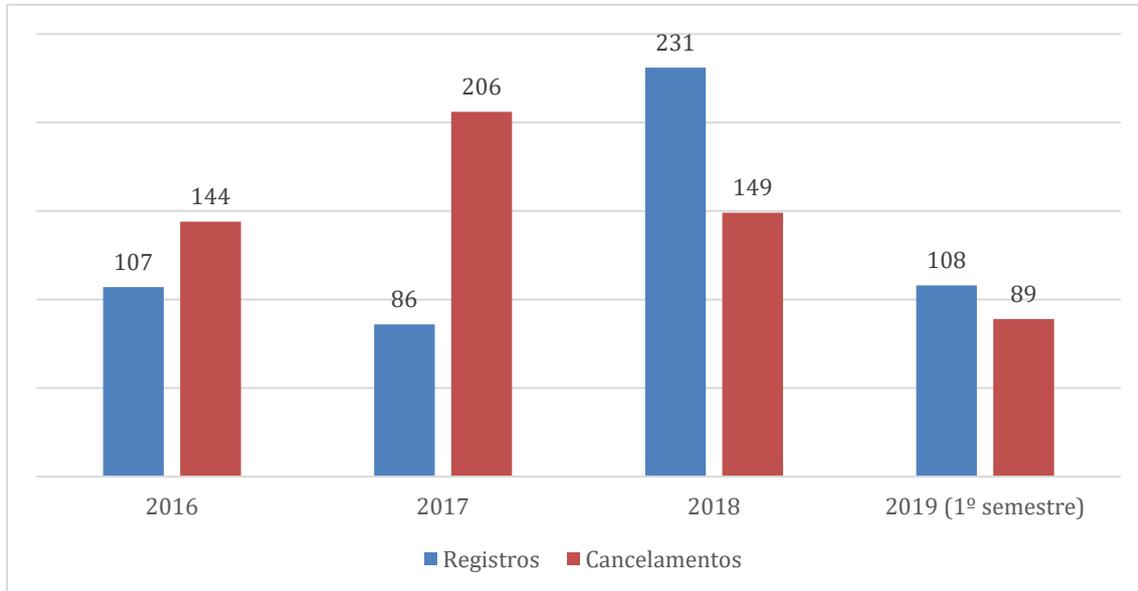
Tabela 6.1: Estabelecimentos sob inspeção federal do SIF por UF e por área de atuação em jul/2019 (Número)

UF	Carne	Estocagem	Leite	Mel	Ovos	Pescado	Total Geral
AC	5	0	0	0	0	1	6
AL	1	0	6	4	0	3	14
AM	3	0	2	2	0	7	14
AP	0	0	0	0	0	6	6
BA	30	2	27	4	2	9	74
CE	7	1	14	15	8	11	56
DF	11	1	0	0	1	5	18
ES	9	1	15	4	27	5	61
GO	66	1	81	5	13	8	174
MA	9	0	10	1	0	1	21
MG	122	6	491	38	24	15	696
MS	51	0	22	2	1	6	82
MT	73	0	34	2	5	7	121
PA	33	0	23	2	0	25	83
PB	1	0	9	3	0	1	14
PE	15	9	13	0	2	6	45
PI	1	0	3	7	0	1	12
PR	153	11	119	13	21	12	329
RJ	29	3	26	4	0	15	77
RN	2	0	4	2	0	14	22
RO	25	2	40	1	1	4	73
RR	1	0	0	0	1	0	2
RS	102	4	109	18	29	15	277
SC	106	6	77	17	13	70	289
SE	4	0	9	1	0	2	16
SP	297	28	136	47	122	46	676
TO	22	0	16	0	1	4	43
Total Geral	1.178	75	1.286	192	271	299	3.301

Fonte: Anuário dos Programas de Controle de Alimentos de Origem Animal do DIPOA. Volume 5, 2019. SDA/MAPA.

No decorrer do 1º sem/2019, foram registrados 108 estabelecimentos nacionais junto ao SIF e cancelados 89 registros. Para efeito de comparação, durante o ano de 2018, foram 231 estabelecimentos registrados e 149 registros cancelados; em 2017, foram registrados 86 estabelecimentos e cancelados 206 registros. Já durante o ano de 2016, foram registrados 107 estabelecimentos e cancelados 144 registros. Esse histórico é apresentado no Gráfico 6.2.

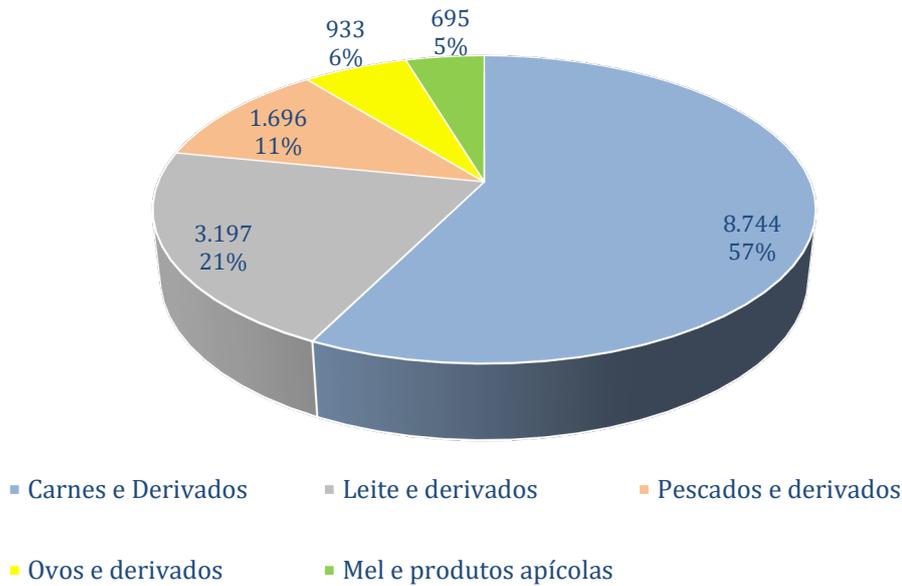
Gráfico 6.2: Registros e cancelamentos de estabelecimentos no SIF (Número)



Fonte: Relatório de Gestão SIF 2016; Relatórios de Gestão DIPOA 2017; MAPA forneceu dados de 2018; Relatório de Gestão DIPOA 1º sem/2019. Elaboração própria.

Quanto ao registro de produtos de origem animal, no 1º sem/2019 mais da metade das aprovações realizadas pelo DIPOA foram da área de Carne e Derivados. Conforme apresentado no Gráfico 6.3, nesse período foram aprovados 15.265 rótulos de produtos provenientes de estabelecimentos nacionais e internacionais, dos quais 57% – 8.744 registros – foram da área de Carne e Derivados.

Gráfico 6.3: Rótulos Aprovados de Produtos de Origem Animal por Área de jan. a jun/2019 (Número e Percentual)



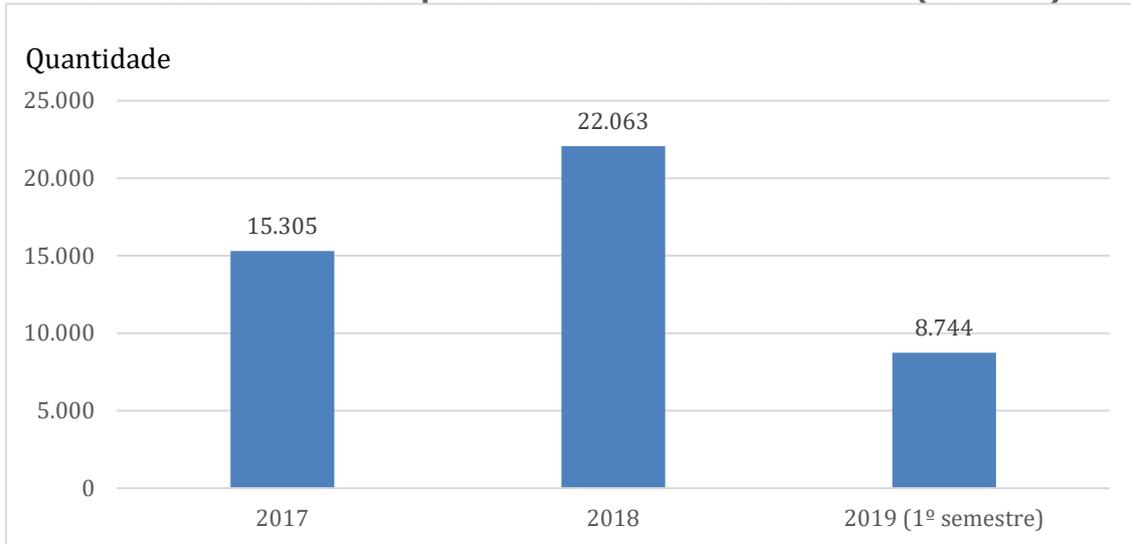
Fonte: Relatório de Gestão DIPOA 1º sem/2019, SDA/MAPA. Elaboração própria.

Para efeito de comparação, em 2017 houve o registro de 25.985 rótulos de produtos, sendo que 24.298 rótulos com registro automático por meio da Plataforma de Gestão Agropecuária do Sistema de Informações Gerenciais do SIF – PGA SIGSIF e 1.687 com registro mediante análise. Já no ano de 2018, houve o registro de 38.130 rótulos, sendo que 33.145 foram aprovados automaticamente através da plataforma e 4.985 rótulos aprovados após análise.

É importante destacar que a implantação da PGA SIGSIF, ocorrida em jan/2017, permitiu que os processos de registro de produtos pudessem ser tratados eletronicamente, trazendo maior agilidade e desburocratização aos procedimentos.

Dentre os rótulos registrados em 2017, 15.305 foram da área de Carnes e Derivados, representando 58,9% do total. Já em 2018, foram 22.063 os rótulos aprovados nessa mesma área, cerca de 57,8% do total. Considerados os números do primeiro semestre de 2019, verifica-se uma tendência de queda do número de rótulos registrados (ver Gráfico 6.4).

Gráfico 6.4: Rótulos Aprovados de Carnes e Derivados (Número)



Fonte: Relatórios de Gestão DIPOA 2017; MAPA forneceu dados de 2018; Relatório de Gestão DIPOA 1º sem/2019. Elaboração própria.

Destaca-se que, complementarmente ao registro de estabelecimentos nacionais, o DIPOA realiza o processo de habilitação de estabelecimentos estrangeiros para exportar produtos de origem animal ao Brasil: 9.358 deles estavam ativos no primeiro semestre de 2019; em 2018, eram 9.658 e em 2017 eram 9.327.

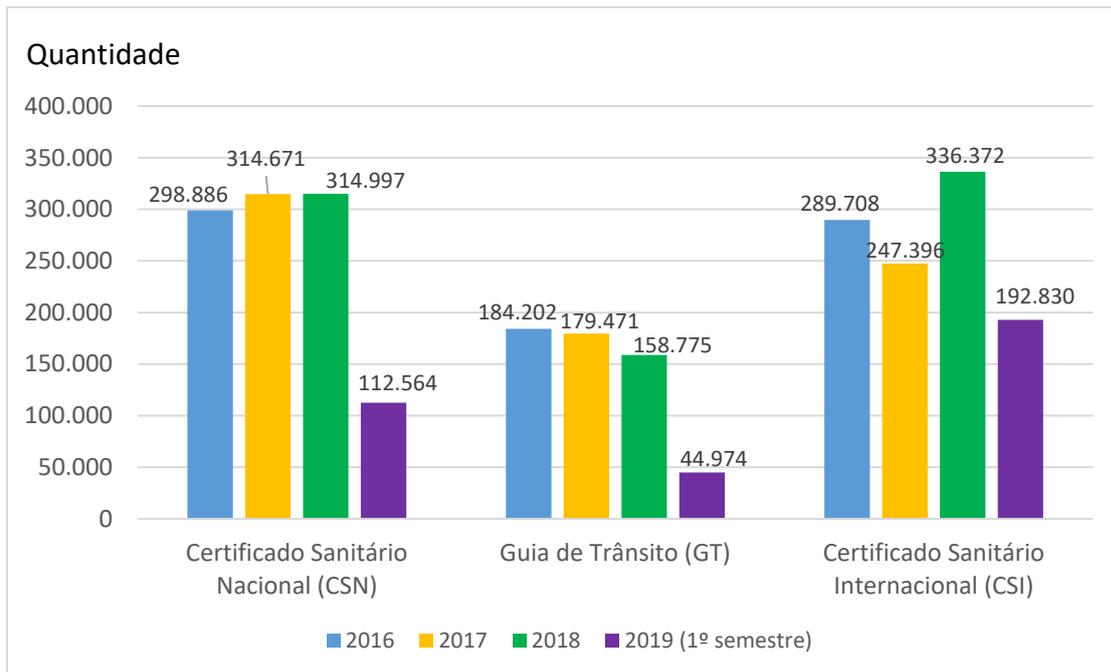
6.2 Certificação de Produtos

A certificação dos produtos é realizada ao final do trabalho do SIF. O Certificado Sanitário Nacional - CSN é um documento assinado por Auditor Fiscal Federal Agropecuário – Médico Veterinário, e atesta a conformidade sanitária dos produtos para circulação dentro do território nacional. Por sua vez, a Guia de Trânsito - GT atesta que os produtos foram inspecionados, podendo ser assinada por Técnicos em Fiscalização Federal Agropecuária, e não deve ser confundida com a Guia de Trânsito Animal – GTA (documento para transporte de animais vivos). Os CSNs e as GTs, na maioria das vezes, servem para transporte de produtos até os portos de onde são realizadas as exportações. Em 2016, foram emitidos 298.886 CSNs e 184.202 GTs. Os estados de Santa Catarina, Rio Grande do Sul, Paraná e Mato Grosso são os que mais emitiram certificados sanitários nacionais nesse mesmo ano. Os principais portos exportadores de produtos de origem animal em 2016 estavam localizados nos estados de São Paulo, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul.⁸⁹

Conforme demonstra o Gráfico 6.5, de 2016 a 2018 ocorreu uma elevação de CSNs emitidos e uma redução de GTs emitidas. Já os dados parciais de 2019 (jan. a jun.) mostram tendência de queda na emissão desses dois documentos. Por outro lado, no caso dos Certificados Sanitários Internacionais – CSIs, que acompanham os carregamentos de produtos de origem animal durante o trânsito internacional, embora o Gráfico 6.5 revele queda de 2016 para 2017, houve elevação em 2018 e os dados parciais de 2019 (jan. a jun.) evidenciam uma tendência de aumento em relação ao ano anterior.

⁸⁹ Dados obtidos no Relatório de Gestão SIF 2016, SDA/MAPA.

Gráfico 6.5: Certificados Sanitários e Guias de Trânsito emitidos ao longo dos anos



Fonte: Relatório de Gestão SIF 2016; Relatórios de Gestão DIPOA 2017; MAPA forneceu dados de 2018; Relatório de Gestão DIPOA 1º sem/2019. Elaboração própria.

6.3 Fiscalizações, Auditorias e Inspeções

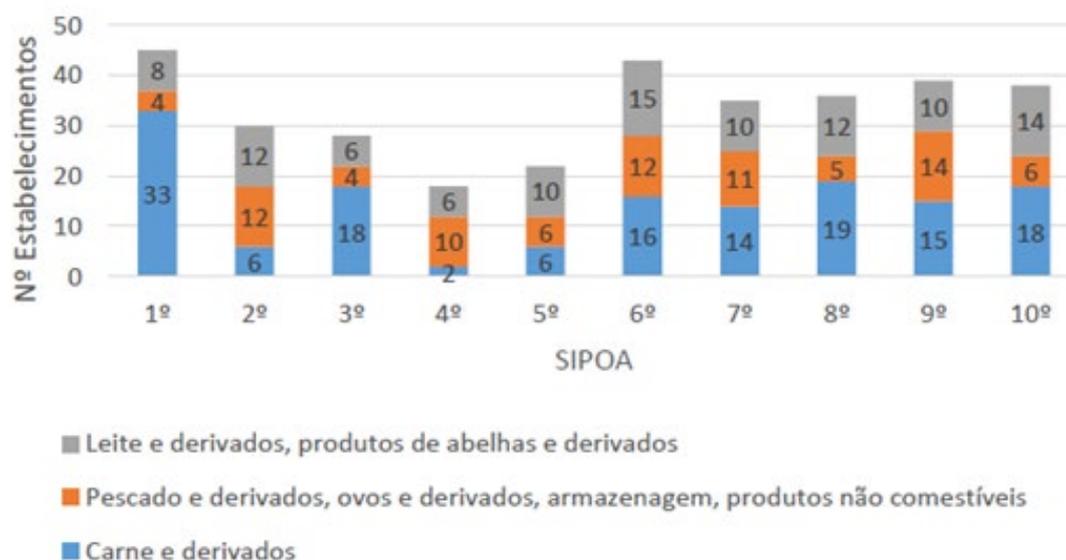
Dois importantes resultados almejados com a intervenção governamental avaliada são a fabricação de produtos de origem animal com melhor qualidade e maior segurança e a redução de fraudes na fabricação de produtos de origem animal, visando à defesa do consumidor.

O alcance desses resultados é favorecido pela realização de constantes fiscalizações, auditorias e inspeções pelos Serviços Regionais (SIPOAs) e pelo próprio DIPOA. Também é relevante, para o aprimoramento das condições que permitem o alcance dos resultados, a contribuição das missões de países importadores de produtos brasileiros, que realizam inspeções esporádicas nos estabelecimentos fornecedores de produtos para exportação a seus mercados.

No primeiro semestre de 2019, os SIPOAs realizaram 1.770 fiscalizações em estabelecimentos sob inspeção federal. Nesse mesmo período, o DIPOA, por meio da Divisão de Auditorias Nacionais DIAN, realizou 5 auditorias nas Unidades Descentralizadas (SIPOA), compreendendo o 3º, 5º, 8º, 9º e 10º SIPOAs, cumprindo a meta de auditorias de todos os 10 SIPOAs iniciada no segundo semestre de 2018.

Já a Divisão de Auditorias em Estabelecimentos, ligada à Coordenação-Geral de Controle e Avaliação do DIPOA, cumpriu o cronograma previsto, realizando 334 fiscalizações, supervisões e auditorias no primeiro semestre de 2019. Desse número, 147 foram realizadas na área de Carnes, correspondentes a 44% do total. A distribuição dessas atividades nos dez SIPOAs é mostrada no Gráfico 6.6 (em azul). Verifica-se que a maior parte das fiscalizações, supervisões e auditorias na área de Carnes foi executada pelo 1º SIPOA, com 33 eventos.

Gráfico 6.6: Fiscalizações, Supervisões e Auditorias realizadas por Áreas Agrupadas de jan. a jun/2019



Fonte: Relatório de Gestão DIPOA 1º sem/2019, SDA/MAPA.

6.4 Missões estrangeiras e nacionais

No primeiro semestre de 2019, foram realizadas 8 missões estrangeiras por 6 países importadores. Nessas missões, foram feitas auditorias em 103 estabelecimentos de produtos de origem animal. A maior parte delas foi em estabelecimentos de Aves (46); em segundo lugar, aparecem os estabelecimentos de Bovinos (27); na terceira posição, estabelecimentos de Farinhas (14); em quarto lugar, sistemas relativos a Bovinos e Suínos (11); e, na quinta posição, estabelecimentos de Suínos (5). A Tabela 6.2 detalha essas informações.

Tabela 6.2: Missões estrangeiras realizadas no Brasil para Auditoria em Produtos de Origem Animal por País e Espécie/Categoria (Número de Estabelecimentos Auditados e de Missões) de jan. a jun/2019

País/Bloco Econômico	Número de Estabelecimentos Auditados	Número de Missões	Espécies/Categoria
Chile	14	1	Farinhas
Chile	18	1	Bovinos
Tailândia	6	1	Bovinos
Moldávia	5	1	Suínos
México	27	1	Aves
Cuba	19	1	Aves
EUA - APHIS	3	1	Bovinos
EUA - FSIS	11	1	Sistema - bovinos e suínos
TOTAL	103	8	***

Fonte: Relatório de Gestão DIPOA 1º sem/2019, SDA/MAPA.

Para efeito de comparação, em 2017 os países importadores de produtos de origem animal do Brasil realizaram 31 missões oficiais, com 319 estabelecimentos visitados e vistoriados, a maior

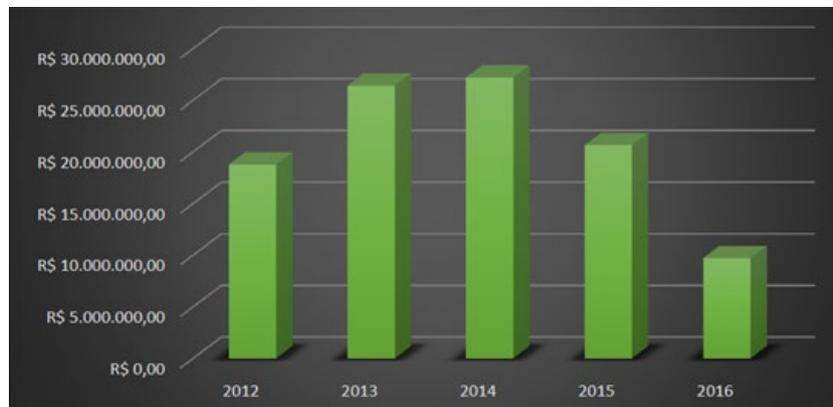
parte relacionados à área de Carnes (237)⁹⁰. Já em 2018, 23 missões oficiais auditaram o sistema de inspeção de produtos de origem animal brasileiro, compreendendo 268 estabelecimentos – 188 relacionados à área de Carnes.

Por outro lado, também são realizadas missões sanitárias oficiais brasileiras para avaliar o sistema de defesa agropecuária de outros países. Em 2015, foram realizadas 6 missões, sendo 3 na área de Carnes⁹¹. Em 2017, o SIF auditou 19 estabelecimentos de 5 países para verificação de equivalência dos serviços de inspeção sanitária, sendo 2 de carne bovina na Rússia⁹². Já em 2018, foram realizadas 15 missões, com destino à Rússia, Noruega, Espanha, Países Baixos, Portugal, Finlândia, Polônia, República Tcheca, Irlanda, Alemanha e França, nas áreas de pescado, lácteos, mel, bovinos, suínos, aves, ovos, *foie gras* e coelhos, totalizando 104 estabelecimentos auditados. No primeiro semestre de 2019, foram reconhecidos como equivalentes os sistemas de inspeção do Marrocos para leite e produtos lácteos e da Dinamarca para carne suína e derivados⁹³.

6.5 Multas aplicadas pelo SIF

Dados do MAPA sobre as multas aplicadas pelo SIF referentes a 2016, expressos no Relatório de Gestão do SIF 2016, indicam que foram aplicadas 1.002 multas pelo DIPOA, perfazendo um valor de R\$ 9,8 milhões a preços correntes. O Gráfico 6.7 demonstra queda significativa no valor obtido com a aplicação de multas em 2016 em relação aos quatro anos anteriores. Segundo o MAPA, essa queda pode ser explicada por um maior índice de conformidade nos estabelecimentos registrados. Porém, para uma análise mais abrangente, seriam necessários dados históricos do número de fiscalizações realizadas no SIF ao longo dos últimos anos. Ressalta-se que os números sobre multas aqui mostrados são de todo o SIF, não se restringindo à área de Carnes e derivados.

Gráfico 6.7: Valor de multas aplicadas pelo SIF de 2012 a 2016



Fonte: Relatório de Gestão SIF 2016, SDA/MAPA. Sistema de Informações Gerenciais do Serviço de Inspeção Federal – SIGSIF.

Dados mais recentes (Gráfico 6.8) revelam uma queda ainda mais relevante no valor das multas aplicadas pelo DIPOA em 2019 (R\$ 4,3 milhões) quando comparado aos valores de anos anteriores: em 2016, R\$ 9,8 milhões; em 2017, 6,8 milhões; e em 2018, R\$ 7,4 milhões. Já o

⁹⁰ Dados obtidos no Relatório de Gestão DIPOA 2017, SDA/MAPA.

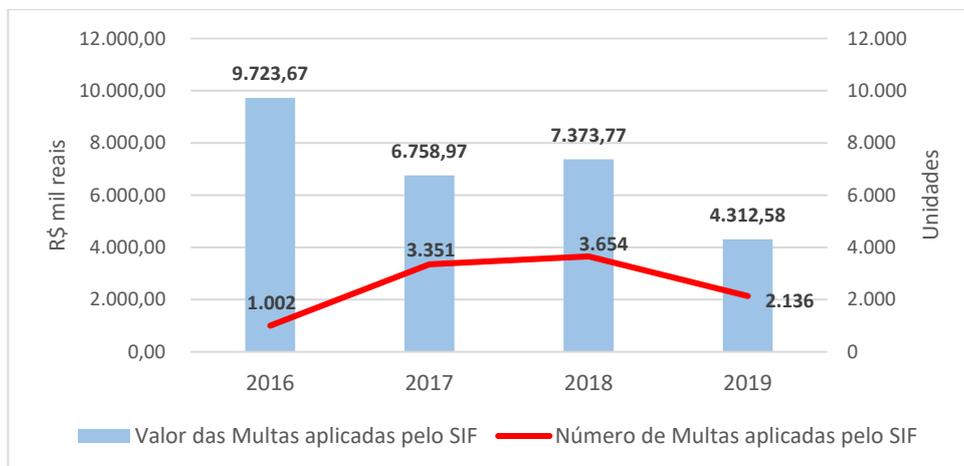
⁹¹ Dados obtidos no Relatório de Gestão SIF 2015, SDA/MAPA.

⁹² Dados obtidos no Relatório de Gestão DIPOA 2017, SDA/MAPA.

⁹³ Dados obtidos no Relatório de Gestão DIPOA 1º sem/2019, SDA/MAPA.

número de multas aplicadas em 2017 (3.351) e em 2018 (3.654) aumentou bastante quando comparado a 2016 (1.002), mas voltou a cair em 2019 (2.136).

Gráfico 6.8: Multas aplicadas pelo SIF de 2016 a 2019 (Valor e Número)



Fonte: Dados de 2016 obtidos no Relatório de Gestão SIF 2016, SDA/MAPA. Dados de 2017 a 2019 obtidos em planilha do MAPA.

6.6 Exportações e Importações Brasileiras do Agronegócio

Outro resultado visado com a implementação da política pública avaliada é o aumento da confiança dos importadores na qualidade dos produtos de abate brasileiros, com a consequentemente ampliação do acesso a mercados estrangeiros. Para isso, é necessário que o Governo Federal invista no aperfeiçoamento contínuo dos processos de inspeção de produtos de origem animal, mapeados no Modelo Lógico da Intervenção (Figura 4.4), e implemente medidas econômicas, sociais e ambientais que alavanquem o desenvolvimento do Agronegócio. Também se espera que, por meio da regulamentação das mudanças previstas na contratação de serviços de auxiliares de inspeção pelos estabelecimentos, haja uma redução da percepção de conflito de interesses por parte dos importadores, com impactos positivos na exportação.

Conforme apresentado no capítulo 2 (Descrição Geral), embora o Brasil seja líder no mercado mundial de carnes, sendo o maior exportador e o segundo maior produtor de carnes bovina e de frango, além do quarto maior exportador e produtor de carne suína (Tabela 2.1), a participação relativa brasileira apresentou redução nos últimos anos (gráficos 2.1, 2.2 e 2.3). Resumidamente, a participação das exportações de carnes brasileiras em relação às importações globais de carne caiu de 21,3% em 2010 para 17,4% em 2017.

É fundamental, por isso, resguardar a competitividade da produção brasileira frente ao produto importado e ampliar o acesso a mercados estrangeiros. Com esse objetivo, em 2018 o MAPA atuou em 962 negociações internacionais em temas sanitários e fitossanitários – envolvendo 130 países – e organizou 13 missões internacionais com vistas à exportação de produtos brasileiros para 23 países – resultando na abertura de mercado para 33 produtos, em 13 países.

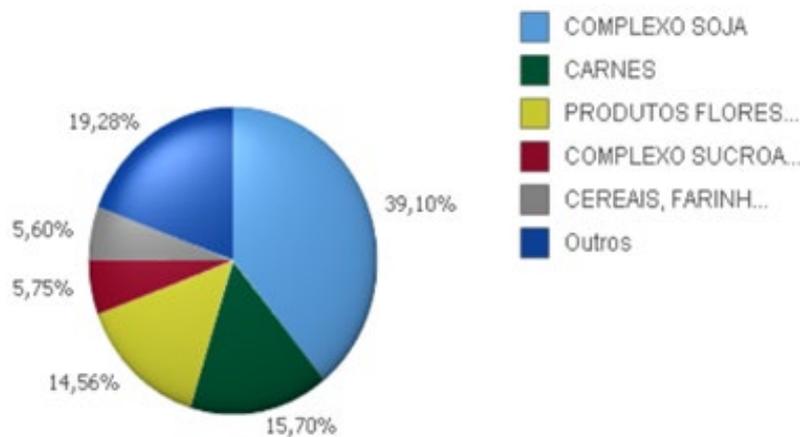
Além disso, em 2018 o MAPA participou de uma série de eventos para atração de investimentos no Brasil e no exterior: Feira Expodireito Cotrijal, em Não-Me-Toque/RS; Brazil Investment Forum – BIF, em São Paulo/SP; Agrishow, em Ribeirão Preto/SP; Annual Investment Meeting – AIM, em Dubai/Emirados Árabes Unidos; Asia Investor Road Show Agribusiness – AIRSA; e Agriscape, em AbuDhabi/Emirados Árabes Unidos. Também compareceu a diversos fóruns internacionais, como: Global Forum for Food and Agriculture – GFFA; Fórum Econômico Mundial, em Davos/Suíça; Reunião do G20, em Buenos Aires/Argentina; XXXVI Reunião Ordinária do Conselho Agropecuário do Sul – CAS, em Buenos Aires/Argentina; 8ª Reunião dos

ministros da Agricultura dos BRICS na África do Sul; e Forum for the Future of Agriculture – FFA, na Bélgica.

Vale destacar ainda a criação da marca de propriedade do Governo Federal “O melhor do Agro”, em fase final de registro, que será uma forma de comunicação própria e exclusiva para o mercado exterior, afirmando a origem e qualidade do produto agropecuário nacional, com o objetivo de ressaltar para o consumidor estrangeiro seus atributos nos quesitos de sustentabilidade, respeito às leis e qualidade.

No primeiro semestre de 2019, o Brasil exportou produtos de origem animal para 186 diferentes países. No acumulado de janeiro a 12 de setembro de 2019, as exportações brasileiras na área de carnes e derivados⁹⁴ contabilizaram US\$ 8,9 bilhões, o que representa 15,7% das exportações do Agronegócio, que totalizaram US\$ 56,6 bilhões. Esse resultado significa que a área de carnes e derivados possui a 2ª maior participação no total exportado pelo Brasil, atrás apenas do Complexo Soja (Gráfico 6.9).

Gráfico 6.9: Exportações Brasileiras do Agronegócio por Área de jan. a 12/set/2019

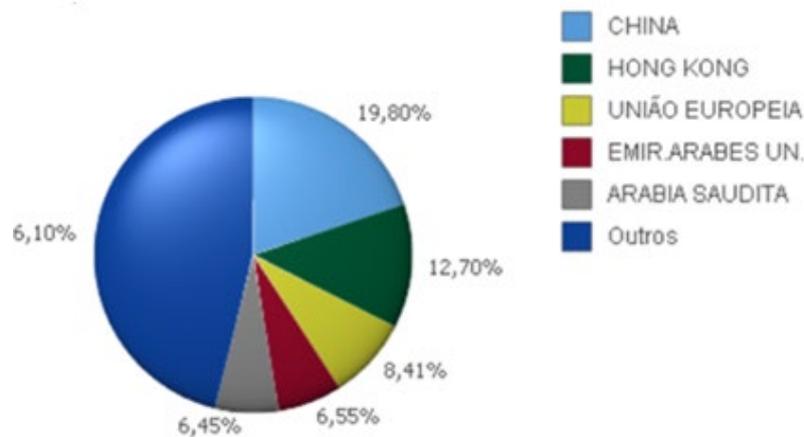


Fonte: AgroStat. Acesso em 12/set/2019. Elaboração própria.

Ao analisar os países que mais importaram carnes e derivados de janeiro a 12 de setembro de 2019 (Gráfico 6.10), verifica-se que a China foi o maior importador, tendo adquirido 19,8% do total exportado pelo Brasil, em dólares. Hong Kong ficou com a segunda maior participação, com 12,7%, e a União Europeia, em terceiro lugar, com 8,41%.

⁹⁴ A área de Carnes e Derivados inclui 104 produtos dos seguintes tipos: bovina, suína, de frango, de ganso, de pato, de peru, de ovino e caprino, de equídeos e demais carnes, miudezas e preparações.

Gráfico 6.10: Exportações Brasileiras do Agronegócio de carnes por País de jan. a 12/set/ 2019



Fonte: AgroStat. Acesso em 12/set/2019. Elaboração própria.

Salienta-se que em 2018 as exportações brasileiras do Agronegócio⁹⁵ registraram o valor recorde de US\$ 101,69 bilhões, com expansão de US\$ 5,67 bilhões em relação aos US\$ 96,01 bilhões exportados em 2017 – representando um crescimento de 5,9% (Tabela 6.3). Os cinco principais setores exportadores do Agronegócio brasileiro no ano foram: complexo soja (40,2% de participação), carnes (14,5% de participação), produtos florestais (13,9% de participação), complexo sucroalcooleiro (7,3% de participação) e café (4,9% de participação).

Tabela 6.3: Balança Comercial do Agronegócio em 2017 e em 2018

Exportações, importações e saldos: Janeiro - Dezembro/2017 e Janeiro - Dezembro/2018 (em US\$ mil)

Setores	2017			2018			Var. %	
	Exp	Imp	Saldo	Exp	Imp	Saldo	Exp	Imp
PRODUTOS DE ORIGEM ANIMAL	19.374.060	2.842.056	16.532.005	18.360.858	2.751.937	15.608.921	-5,2	-3,2
CARNES	15.473.806	450.530	15.023.276	14.700.679	475.186	14.225.494	-5,0	5,5
COURO, PRODUTOS DE COURO E PELETERIA	2.358.060	163.143	2.194.918	1.844.942	147.275	1.697.667	-21,8	-9,7
DEMAIS PRODUTOS DE ORIGEM ANIMAL	698.006	280.244	417.761	770.723	300.441	470.282	10,4	7,2
ANIMAIS VIVOS (EXCETO PESCADOS)	357.806	9.049	348.757	623.544	9.613	613.931	74,3	6,2
PESCADOS	246.006	1.377.028	-1.131.022	261.112	1.333.545	-1.072.433	6,1	-3,2
PRODUTOS APICOLAS	127.794	150	127.644	101.612	247	101.366	-20,5	64,5
LÁCTEOS	112.583	561.912	-449.329	58.245	485.630	-427.385	-48,3	-13,6
PRODUTOS DE ORIGEM VEGETAL	76.640.190	11.310.955	65.329.235	83.324.953	11.285.654	72.039.299	8,7	-0,2
COMPLEXO SOJA	31.716.749	126.438	31.590.312	40.905.593	88.912	40.816.681	29,0	-29,7
PRODUTOS FLORESTAIS	11.526.785	1.550.116	9.976.669	14.150.976	1.544.590	12.606.386	22,8	-0,4
COMPLEXO SUCROALCOOLEIRO	12.233.069	945.073	11.287.996	7.432.745	791.064	6.641.681	-39,2	-16,3
CAFÉ	5.273.304	82.185	5.191.119	4.961.897	69.143	4.892.754	-5,9	-15,9
CEREAIS, FARINHAS E PREPARAÇÕES	5.205.600	2.592.527	2.613.073	4.800.587	2.789.811	2.010.776	-7,8	7,6
SUCOS	2.143.755	22.606	2.121.148	2.352.227	16.377	2.335.850	9,7	-27,6
FIBRAS E PRODUTOS TÊXTEIS	1.785.745	834.082	951.663	2.004.724	893.308	1.111.416	12,3	7,1
FUMO E SEUS PRODUTOS	2.092.161	60.904	2.031.257	1.988.179	59.555	1.928.624	-5,0	-2,2
DEMAIS PRODUTOS DE ORIGEM VEGETAL	1.240.119	623.398	616.722	1.285.126	657.816	627.310	3,6	5,5
FRUTAS (INCLUI NOZES E CASTANHAS)	946.793	723.909	222.884	975.425	701.108	274.317	3,0	-3,1
PRODUTOS ALIMENTÍCIOS DIVERSOS	639.700	361.160	278.540	694.205	370.876	323.329	8,5	2,7
CACAU E SEUS PRODUTOS	364.295	347.674	16.620	365.005	370.889	-5.883	0,2	6,7
CHÁ, MATE E ESPECIARIAS	396.804	59.065	337.739	328.855	60.511	268.344	-17,1	2,4
BEBIDAS	354.779	617.985	-263.206	312.318	652.604	-340.286	-12,0	5,6
RAÇÕES PARA ANIMAIS	266.989	270.835	-3.846	278.144	288.954	-10.811	4,2	6,7
PRODUTOS OLEAGINOSOS (EXCLUI SOJA)	283.137	958.747	-675.610	270.029	1.010.761	-740.732	-4,6	5,4
PRODUTOS HORTÍCOLAS, LEGUMINOSAS, RAÍZES E TUBÉRCULOS	157.702	1.093.738	-936.036	206.602	873.980	-667.378	31,0	-20,1
PLANTAS VIVAS E PRODUTOS DE FLORICULTURA	12.706	40.516	-27.810	12.316	45.394	-33.078	-3,1	12,0
TOTAL	96.014.251	14.163.011	81.861.240	101.685.811	14.037.591	87.648.220	5,9	-0,8

Fonte: AgroStat a partir dos dados da SECEX/MDIC. Elaboração DAC/SRI/MAPA.

⁹⁵ As informações sobre as exportações brasileiras do Agronegócio em 2018 e em 2017 foram obtidas no sítio do MAPA:

<<http://www.agricultura.gov.br/assuntos/relacoes-internacionais/documentos/estatisticas-do-agronegocio/Dezembro2018final.docx/view>>. Acesso em 23/set/2019.

Embora o setor de carnes tenha ficado na segunda posição dentre os principais setores exportadores, houve redução nas exportações entre 2017 e 2018: de US\$ 15,47 bilhões em 2017 para US\$ 14,70 bilhões em 2018 (-5,0%). A carne bovina, todavia, contribuiu de maneira positiva para o crescimento das exportações do setor, com um valor de US\$ 6,5 bilhões em 2018, crescimento de 8% ante 2017 (Tabela 6.5). Ressalta-se que as exportações de carne bovina *in natura* atingiram volume recorde da série histórica iniciada em 1997: 1,35 milhão de toneladas em 2018 ante 1,28 milhão de toneladas em 2007, recorde anterior. As demais carnes (Tabela 6.6 e Tabela 6.7) tiveram queda no valor exportado: carne de frango (US\$ 6,4 bilhões em 2018; -10% ante 2017); carne suína (US\$ 1,2 bilhão em 2018; -26% ante 2017).

O recorde das exportações brasileiras do Agronegócio se deve em grande parte à expansão das exportações para a China, de US\$ 26,58 bilhões em 2017 para US\$ 35,59 bilhões em 2018, o que representa um aumento de 33,9%. Com esse crescimento, a participação da China nas exportações brasileiras do Agronegócio subiu de 27,7% em 2017 para 35,0% em 2018, aproximadamente o dobro da participação da União Europeia e mais de cinco vezes superior à participação dos EUA. Três produtos foram destaque nas exportações do Agronegócio à China: soja em grãos, celulose e carne bovina *in natura*. Quanto à carne bovina *in natura*, em 2018 foram exportadas à China 322,30 mil toneladas, 111,1 mil toneladas a mais do que no ano de 2017. Esse montante representa 23,8% do total de 1,35 milhão de toneladas exportadas pelo Brasil do produto.

O recorde das exportações do Agronegócio em 2018 não significou, entretanto, um incremento da participação desse setor nas exportações totais brasileiras. Houve, pelo contrário, diminuição de sua participação relativa, de 44,1% em 2017 para 42,4% em 2018. Essa queda de 1,7 p.p. é resultado do crescimento mais vigoroso das exportações nos demais setores.

Quanto às importações do Agronegócio, houve retração de 0,8%, passando de US\$ 14,15 bilhões em 2017 para US\$ 14,04 bilhões em 2018. Também houve perda na participação relativa do setor no total das importações brasileiras, de 9,4% de participação em 2017 para 7,7% em 2018. A Tabela 6.4 consolida a balança comercial brasileira nos dois anos comparados.

Tabela 6.4: Balança Comercial Brasileira em 2017 e em 2018

	Exportação (US\$ milhões)			Importação (US\$ milhões)			Saldo (US\$ milhões)	
	2017	2018	Δ%	2017	2018	Δ%	2017	2018
Total Brasil	217.739	239.889	10,2	150.749	181.231	20,2	66.990	58.659
Agronegócio	96.014	101.686	5,9	14.153	14.038	-0,8	81.861	87.648
Demais Produtos	121.725	138.203	13,5	136.596	167.193	22,4	-14.872	-28.990
Participação do Agronegócio (%)	44,1	42,4	-	9,4	7,7	-	-	-

Fonte: Relatório de Gestão do MAPA (exercício 2018).

Ao analisarmos o histórico das exportações brasileiras de carnes no período 1997- 2018 (gráficos 6.11, 6.12, 6.13 e tabelas 6.5, 6.6, 6.7), constata-se que para os três tipos de carne em análise - bovina, de frango e suína – o comportamento foi de alta tanto do valor quanto da quantidade exportada. Esta elevação das exportações de carnes é um indício de bom resultado do trabalho de inspeção de produtos de origem animal, na medida em que aumentou a demanda pelas carnes brasileiras.

Observa-se que a balança comercial recebeu uma contribuição maior da exportação de carne de frango, com cerca de US\$ 101 bilhões no período, enquanto a exportação de carne bovina contribuiu com US\$ 83 bilhões e a exportação de carne suína contribuiu com US\$ 21,7 bilhões.

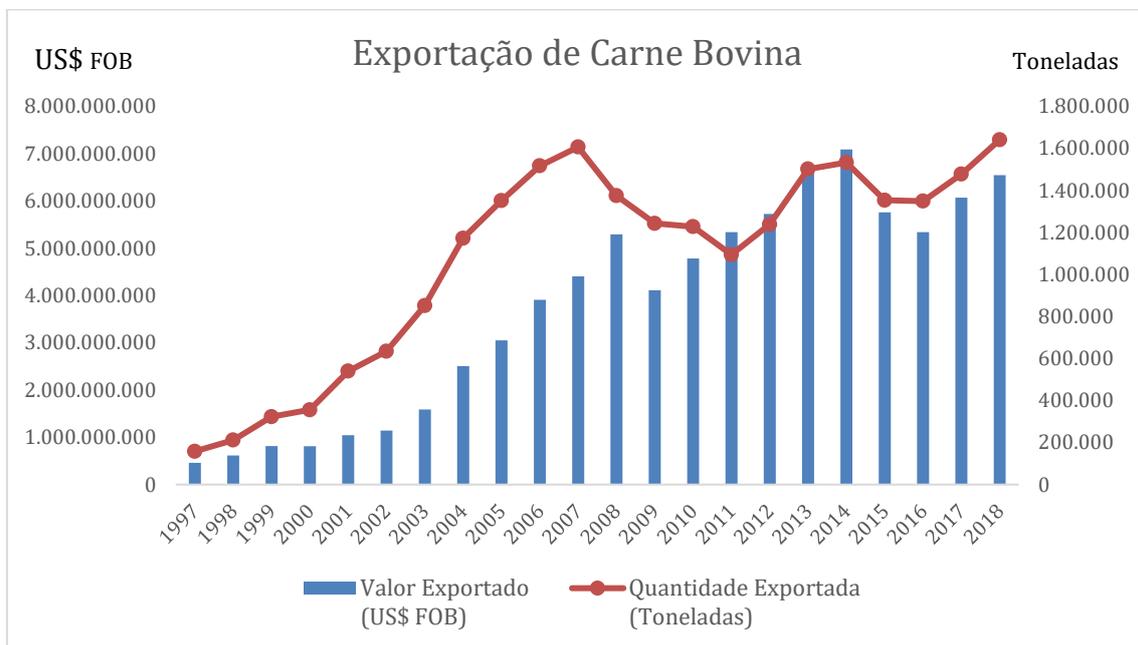
Destaca-se também que, em 2014, houve exportação recorde de carne bovina (US\$ 7,1 bilhões); em 2011, exportação recorde de carne de frango (US\$ 8,2 bilhões); e, em 2017, exportação recorde de carne suína (US\$ 1,6 bilhão).

O maior crescimento em quantidade exportada entre 1997 e 2018 ocorreu na exportação de carne de frango (3,4 milhões de toneladas), enquanto o incremento na quantidade exportada de carne bovina foi de 1,5 milhão de toneladas e o de carne suína foi de 561,2 mil toneladas no período.

Cabe salientar que nem sempre um acréscimo na quantidade exportada representa um aumento no valor exportado. Para exemplificar essa situação, de 2014 a 2016 houve incrementos na quantidade exportada de carne de frango, porém ocorreu queda no valor exportado. Esse comportamento se repetiu no ano de 2000 na exportação de carne bovina e nos anos de 1999 e de 2015 na exportação de carne suína.

Sob outra ótica, um acréscimo no valor exportado nem sempre deriva de um aumento na quantidade exportada. Para ilustrar essa questão, em 2008, 2010 e 2011 houve elevação do valor exportado de carne bovina, mas ocorreu decréscimo da quantidade exportada. O mesmo ocorreu nos anos de 2013 e 2017 na exportação de carne de frango, e nos anos de 2008, 2010, 2011, 2014 e 2017 no caso da exportação de carne suína.

Gráfico 6.11: Exportações (valor e quantidade) de carne bovina entre 1997 e 2018



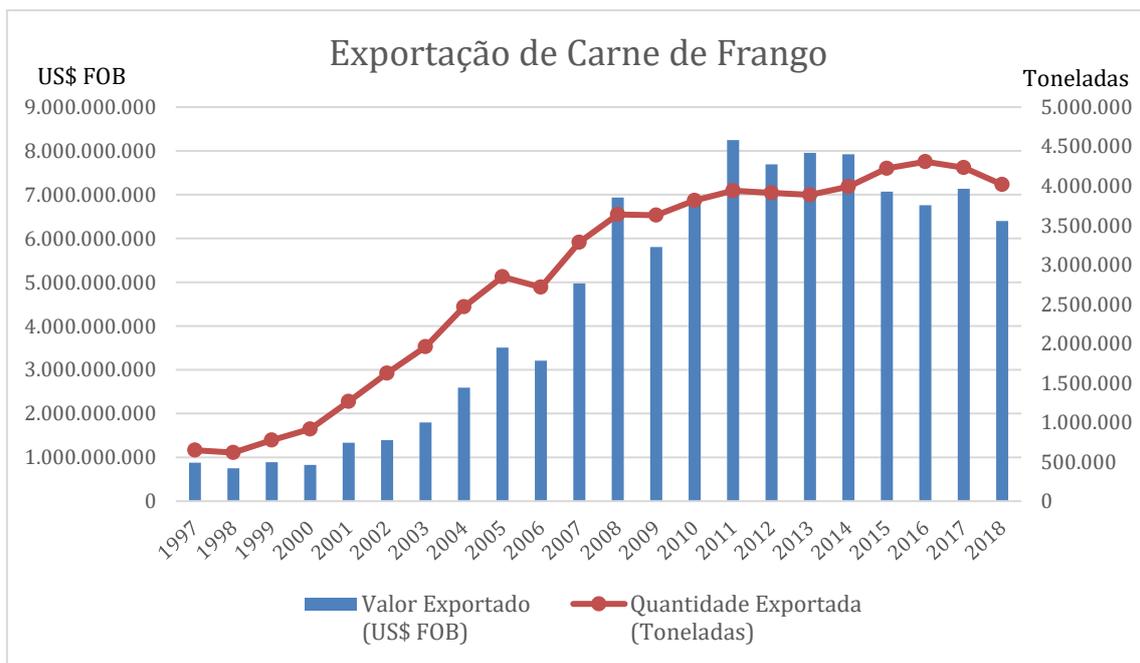
Fonte: Comex Vis, com agregações de Carne bovina *in natura*, industrializada e miudezas conforme AgroStat. Elaboração própria.

Tabela 6.5: Exportações (valor e quantidade) de carne bovina entre 1997 e 2018

Ano	Valor Exportado (US\$ FOB)	Quant. Exportada (Toneladas)	Ano	Valor Exportado (US\$ FOB)	Quant. Exportada (Toneladas)
1997	461.419.868	158.163	2008	5.289.865.987	1.375.071
1998	615.044.969	211.714	2009	4.110.901.199	1.242.722
1999	813.988.772	322.844	2010	4.780.058.423	1.227.212
2000	812.098.925	355.598	2011	5.339.226.252	1.093.746
2001	1.045.591.784	539.757	2012	5.724.477.155	1.238.152
2002	1.142.434.333	634.460	2013	6.647.205.364	1.501.398
2003	1.587.944.886	851.576	2014	7.087.339.513	1.532.646
2004	2.506.381.055	1.172.238	2015	5.756.087.890	1.352.966
2005	3.051.376.979	1.351.607	2016	5.338.480.720	1.348.841
2006	3.908.479.639	1.516.636	2017	6.069.264.767	1.476.988
2007	4.404.890.787	1.606.202	2018	6.542.806.258	1.640.872
			TOTAL	83.035.365.525	23.751.407

Fonte: Comex Vis, com agregações de Carne bovina *in natura*, industrializada e miudezas conforme AgroStat. Elaboração própria.

Gráfico 6.12: Exportações (valor e quantidade) de carne de frango entre 1997 e 2018



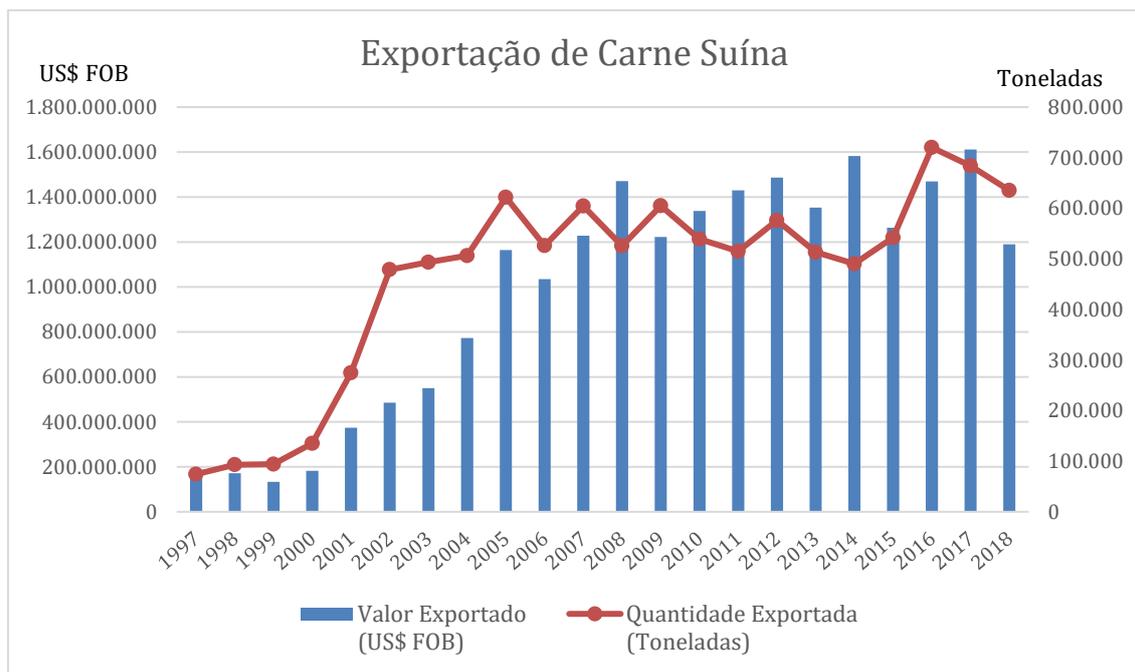
Fonte: Comex Vis, com agregações de Carne de frango *in natura* e industrializada conforme AgroStat. Elaboração própria.

Tabela 6.6: Exportações (valor e quantidade) de carne de frango entre 1997 e 2018

Ano	Valor Exportado (US\$ FOB)	Quant. Exportada (Toneladas)	Ano	Valor Exportado (US\$ FOB)	Quant. Exportada (Toneladas)
1997	878.092.959	647.043	2008	6.934.865.557	3.637.552
1998	752.305.991	616.253	2009	5.803.342.608	3.628.048
1999	890.364.458	774.454	2010	6.801.458.323	3.815.960
2000	828.320.940	915.430	2011	8.247.272.476	3.939.362
2001	1.332.733.076	1.264.763	2012	7.693.318.069	3.912.303
2002	1.391.442.308	1.623.978	2013	7.956.943.619	3.886.884
2003	1.798.067.448	1.959.286	2014	7.924.327.899	3.991.212
2004	2.592.117.742	2.466.798	2015	7.067.929.496	4.223.192
2005	3.508.873.136	2.846.499	2016	6.759.969.018	4.306.900
2006	3.209.480.547	2.714.420	2017	7.134.788.826	4.231.589
2007	4.972.679.887	3.284.744	2018	6.399.702.155	4.017.693
			TOTAL	100.878.396.538	62.704.362

Fonte: Comex Vis, com agregações de Carne de frango *in natura* e industrializada conforme AgroStat. Elaboração própria.

Gráfico 6.13: Exportações (valor e quantidade) de carne suína entre 1997 e 2018



Fonte: Comex Vis, com agregações de Carne suína *in natura*, industrializada e miudezas conforme AgroStat. Elaboração própria.

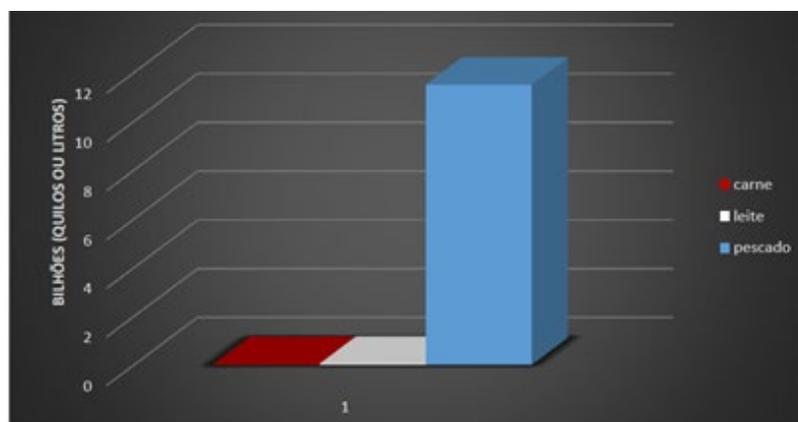
Tabela 6.7: Exportações (valor e quantidade) de carne suína entre 1997 e 2018

Ano	Valor Exportado (US\$ FOB)	Quant. Exportada (Toneladas)		Ano	Valor Exportado (US\$ FOB)	Quant. Exportada (Toneladas)
1997	166.063.127	74.257		2008	1.471.048.912	525.780
1998	171.498.349	93.029		2009	1.222.734.124	604.941
1999	133.604.091	94.140		2010	1.338.029.924	539.085
2000	182.568.456	135.142		2011	1.429.840.934	514.843
2001	373.723.327	274.710		2012	1.486.536.233	576.014
2002	485.292.716	478.759		2013	1.352.855.048	513.205
2003	550.183.362	493.402		2014	1.582.555.821	490.138
2004	773.300.851	506.240		2015	1.263.431.083	541.944
2005	1.163.890.225	621.881		2016	1.469.539.533	720.104
2006	1.034.931.814	526.005		2017	1.611.621.244	683.844
2007	1.228.358.886	604.513		2018	1.189.503.521	635.426
				TOTAL	21.681.111.581	10.247.403

Fonte: Comex Vis, com agregações de Carne suína *in natura*, industrializada e miudezas conforme AgroStat. Elaboração própria.

No que diz respeito às importações, as de carne e de leite não são significativas se comparadas à produção e às exportações nacionais de carne e leite. Destaca-se, nesse quesito, a importação de pescado. Para exemplificar, em 2016 foram mais de 11,6 milhões de toneladas de pescado importadas, vindas principalmente do Marrocos, China, Chile, Cingapura, Vietnã e Tailândia. O Gráfico 6.14 resume a quantidade de importações dessas áreas de negócio em 2016.

Gráfico 6.14: Quantidade de importações por área de negócio em 2016



Fonte: Relatório de Gestão do SIF 2016. Sistema de Informações Gerenciais do Serviço de Inspeção Federal – SIGSIF.

Os números das importações do Agronegócio por produto de janeiro a agosto de 2019 (Tabela 6.8) corroboram a baixa participação que a área de Carnes representa no total de produtos do setor importados pelo Brasil.

Tabela 6.8: Importações do Agronegócio por Produto de jan. a ago/2019

Setor(es)	Valor (US\$)	Participação (%)
Total	9.230.980.725	100,00%
CEREAIS, FARINHAS E PREPARAÇÕES	2.033.055.310	22,02%
PRODUTOS FLORESTAIS	1.032.971.022	11,19%
PESCADOS	859.506.764	9,31%
PRODUTOS HORTÍCOLAS, LEGUMINOSAS, RAÍZES E TUBÉRCULOS	682.654.884	7,40%
PRODUTOS OLEAGINOSOS (EXCLUI SOJA)	579.976.534	6,28%
FIBRAS E PRODUTOS TÊXTEIS	502.794.141	5,45%
COMPLEXO SUCROALCOOLEIRO	469.328.456	5,08%
BEBIDAS	449.991.872	4,87%
DEMAIS PRODUTOS DE ORIGEM VEGETAL	437.363.253	4,74%
FRUTAS (INCLUI NOZES E CASTANHAS)	401.517.403	4,35%
LÁCTEOS	313.115.623	3,39%
CARNES	297.848.990	3,23%
PRODUTOS ALIMENTÍCIOS DIVERSOS	240.481.668	2,61%
CACAU E SEUS PRODUTOS	207.703.362	2,25%
DEMAIS PRODUTOS DE ORIGEM ANIMAL	198.901.254	2,15%
RAÇÕES PARA ANIMAIS	192.846.487	2,09%
COUROS, PRODUTOS DE COURO E PELETERIA	114.927.298	1,25%
CAFÉ	49.197.227	0,53%
COMPLEXO SOJA	48.617.160	0,53%
CHÁ, MATE E ESPECIARIAS	33.888.269	0,37%
FUMO E SEUS PRODUTOS	33.719.394	0,37%
PLANTAS VIVAS E PRODUTOS DE FLORICULTURA	32.367.646	0,35%
ANIMAIS VIVOS (EXCETO PESCADOS)	9.375.391	0,10%
SUCOS	8.830.730	0,10%
PRODUTOS APICOLAS	587	0,00%

Fonte: AgroStat. Acesso em 10/out/2019. Elaboração própria.

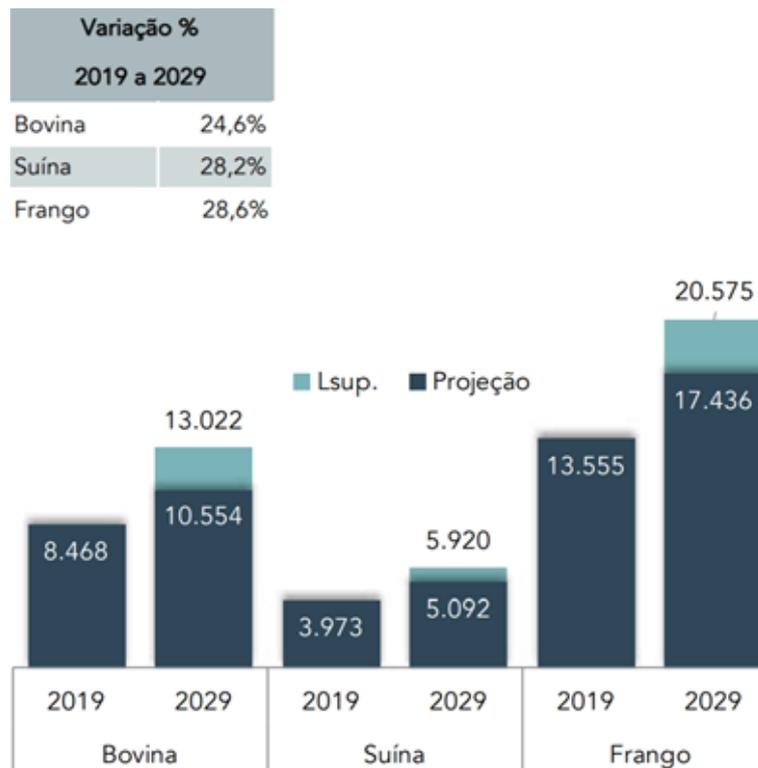
Em relação aos dados sobre exportação, deve-se salientar que a forma de agregação dos dados públicos referentes a exportação de carnes e derivados não é uniforme, observando-se diferenças entre as informações disponibilizadas sobre o comércio exterior na ferramenta do Ministério da Economia, Comex Vis, e a agregação realizada pelo MAPA e divulgada na ferramenta AgroStat – aba “Tabela de Agrupamentos”. Foram, nesse sentido, identificadas diferenças na metodologia para agregar os dados de exportação de carnes e derivados (valor e quantidade) em termos de Fatores Agregados e Grupos de Produtos (por exemplo: carne bovina).

6.7 Projeções da Produção, do Consumo e da Exportação de Carnes

Prevê-se uma dupla pressão sobre a produção nacional em razão do crescimento do mercado interno e das exportações do país. Segundo projeções do MAPA, a produção de carnes bovina, suína e de frangos deverá aumentar em cerca de 7 milhões de toneladas entre 2018/19 e 2028/29 – de 26 milhões de toneladas para 33 milhões de toneladas – o que representa um incremento de 27,3% no período. As carnes de frango e suína são as que devem apresentar maior crescimento, respectivamente 28,6% e 28,2%. Por sua vez, a produção de carne bovina deve crescer 24,6%, valor considerado elevado. O Gráfico 6.15 ilustra essas informações.⁹⁶

⁹⁶ Informações obtidas no Relatório do MAPA *Projeções do Agronegócio, Brasil 2018/19 a 2028/29, Projeções de Longo Prazo*. Disponível em: <<http://www.agricultura.gov.br/assuntos/politica-agricola/todas-publicacoes-de-politica-agricola/projecoes-do-agronegocio/projecoes-do-agronegocio-2018-2019-2028-2029/>>. Acesso em 19/set/2019.

Gráfico 6.15: Produção de Carnes (mil toneladas)



Fonte: Relatório do MAPA *Projeções do Agronegócio, Brasil 2018/19 a 2028/29, Projeções de Longo Prazo*.

Elaborado por CGAPI/DFI/SPA/MAPA e SIRE/Embrapa.

Em relação ao consumo – supondo uma população total projetada pelo IBGE de 215 milhões de pessoas em 2028 –, projeta-se que o maior crescimento no período 2018/19-2028/29 se dará no consumo de carne de frango, na ordem de 27,5%, a uma taxa média anual de 2,5%. Em segundo lugar, aparece o crescimento do consumo de carne suína: 24,8%, a uma taxa média anual de 2,2%. Já o consumo de carne bovina deverá crescer um pouco menos: 18,8%, a taxa média anual de 1,7%. O Gráfico 6.16 ilustra esses dados.⁹⁷

⁹⁷ Informações obtidas no Relatório do MAPA *Projeções do Agronegócio, Brasil 2018/19 a 2028/29, Projeções de Longo Prazo*. Disponível em: <<http://www.agricultura.gov.br/assuntos/politica-agricola/todas-publicacoes-de-politica-agricola/projecoes-do-agronegocio/projecoes-do-agronegocio-2018-2019-2028-2029/>>. Acesso em 19/set/2019. Ajuste feito na taxa média anual projetada de crescimento no consumo de carne bovina de 1,0% para 1,7%.

Gráfico 6.16: Consumo de Carnes (mil toneladas)



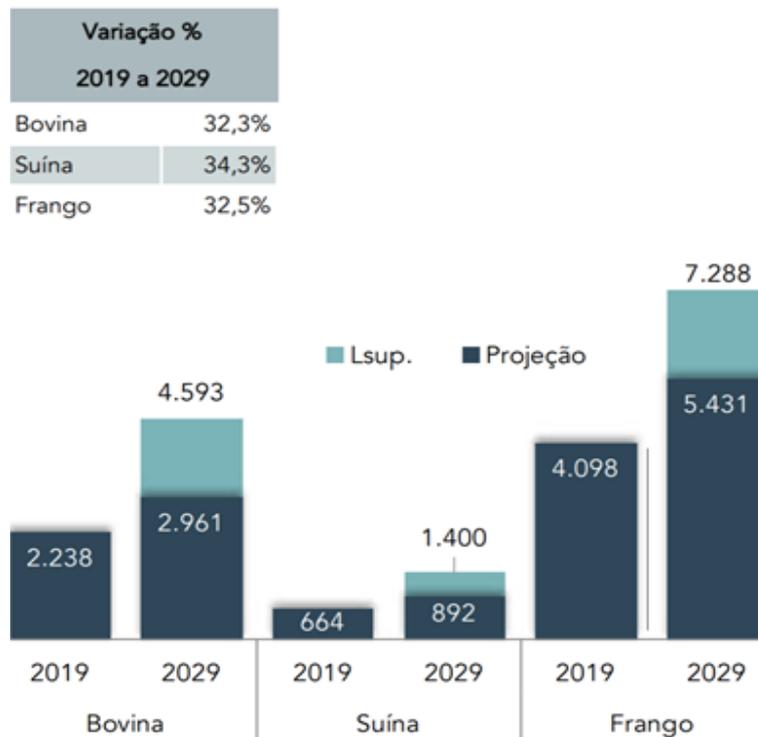
Fonte: Relatório do MAPA *Projeções do Agronegócio, Brasil 2018/19 a 2028/29, Projeções de Longo Prazo*.

Elaborado por CGAPI/DFI/SPA/MAPA e SIRE/Embrapa.

Em relação às exportações brasileiras, as estimativas para o período 2018/19-2028/29 projetam um quadro favorável. As exportações de carnes de frango, bovina e suína devem crescer, em média, 3% ao ano, chegando a 9,3 milhões de toneladas – correspondendo a um aumento de 32,6%. O maior crescimento está previsto para a carne suína (34,3%); já o crescimento para as carnes de frango e bovina devem ser, respectivamente, de 32,5% e 32,3% (Gráfico 6.17). Os principais mercados para a carne de frango são Arábia Saudita, Japão, China, Emirados Árabes Unidos e Hong Kong. Já para a carne bovina, os grandes mercados são China, Estados Unidos, Países da África e Oriente Médio, Japão e Coreia do Sul. Finalmente, para a carne suína os principais destinos são México, China, Japão, Coreia do Sul e Estados Unidos.⁹⁸

⁹⁸ Informações obtidas no Relatório do MAPA *Projeções do Agronegócio, Brasil 2018/19 a 2028/29, Projeções de Longo Prazo*. Disponível em: <<http://www.agricultura.gov.br/assuntos/politica-agricola/todas-publicacoes-de-politica-agricola/projecoes-do-agronegocio/projecoes-do-agronegocio-2018-2019-2028-2029/>>. Acesso em 19/set/2019.

Gráfico 6.17: Exportação de Carnes (mil toneladas)



Fonte: Relatório do MAPA *Projeções do Agronegócio, Brasil 2018/19 a 2028/29, Projeções de Longo Prazo*.

Elaborado por CGAPI/DFI/SPA/MAPA e SIRE/Embrapa.

6.8 Resultados de Programas de Controles de Alimentos de Origem Animal

Dando continuidade à análise dos resultados da intervenção governamental avaliada, elencamos mais três importantes resultados esperados, correlacionados entre si: a redução da presença de resíduos e contaminantes nos produtos de abate, a redução de doenças associadas a alimentos contaminados e o aumento da confiança dos consumidores na qualidade dos produtos de origem animal, fabricados em estabelecimentos de abate, com a estabilidade do mercado de alimentos brasileiro. Esses resultados também dependem do aperfeiçoamento contínuo da Defesa Agropecuária, em que os LFDA e os laboratórios credenciados pelo MAPA exercem um papel decisivo.

Buscando a modernização e o aperfeiçoamento do sistema de inspeção, o DIPOA implantou em 2013 dois programas de controle de alimentos de origem animal, que determinam a coleta de amostras fiscais seguindo planos anuais de amostragem: o Programa Nacional de Controle de Patógenos (PNCP) e o Programa de Avaliação de Conformidade de Parâmetros Físico-Químicos e Microbiológicos de Produtos de Origem Animal Comestíveis – PACPOA.⁹⁹

⁹⁹ Entre esses programas está: o controle de *Listeria monocytogenes* em produtos de origem animal prontos para o consumo, instituído pela Instrução Normativa nº 9/2009; o controle de *Salmonella spp.* em carcaças de frangos e perus, estabelecido pela Instrução Normativa nº 20/2016; e o controle de *Enterobacteriaceae* e *Salmonella spp.* e carcaças de bovinos e suínos e *Escherichia coli* produtora de *Shiga toxina* em carne de bovinos, instituído pela Instrução Normativa nº 60/2018 e com início da vigência em 21 de junho de 2019.

Os resultados das análises laboratoriais são enviados aos respectivos SIFs para adoção de ações fiscalizatórias, quando cabíveis, enquanto que os resultados consolidados dos programas são apresentados ao DIPOA para gerenciamento do risco, priorizando-se as ações em produtos mais críticos quanto à segurança alimentar.¹⁰⁰

Em relação às análises laboratoriais, o MAPA monitora vários indicadores da Rede LFDA, entre eles: Desempenho temporal; Índice de Satisfação do Cliente; Percentual de amostras processadas; Percentual de auditorias realizadas; Percentual de itens adquiridos; Percentual de execução do plano de capacitação; Número de interações registradas com entidade de referência; Percentual de processos de aquisição e contratação finalizados dentro do prazo estabelecido; Percentual de adequação da infraestrutura e de renovação do parque tecnológico; e Ensaio realizados.

De acordo com o MAPA, como exemplo dos indicadores monitorados, há o Índice de Satisfação do Cliente, cuja premissa, estabelecida pela política de atendimento ao cliente conforme a ISO 17025, define procedimentos de pesquisa anual da satisfação do cliente e de atendimento a reclamações. Em caso de reclamações pertinentes, é realizada a abertura de relatórios de não conformidade, com ações corretivas e preventivas implantadas, sendo que todas as interações feitas por meio da pesquisa ou por meio das reclamações são respondidas aos clientes.

Além disso, verificou-se que, em 2018, a avaliação das amostras de produtos de origem animal, na área de carnes e derivados, revelou um Índice de Conformidade Geral de 91,60%: de um universo de 1.940 amostras avaliadas, 1.777 estavam conformes (Tabela 6.9). Esse resultado foi superior aos índices aferidos nos anos anteriores (2014 a 2017). Salienta-se que uma amostra de produto pode compreender várias análises.

Observa-se também que o total de análises laboratoriais avaliadas na referida área em 2018 (1.940) foi bem superior ao de 2017 (865) – acréscimo de 124% –, o que demonstra um reforço na capacidade institucional de avaliação nos LFDAs. Essa observação valoriza ainda mais o avanço no Índice de Conformidade Geral em 2018 em relação a 2017, pois houve melhoria na conformidade desses produtos, mesmo tendo sido avaliada uma quantidade maior de amostras.

¹⁰⁰ Os resultados dos programas de controle de alimentos de origem animal são divulgados por meio do Anuário dos Programas de Controle de Alimentos de Origem Animal do DIPOA, sendo que os dados se referem ao ano anterior ao da publicação. Disponível em: <<http://www.agricultura.gov.br/assuntos/inspecao/produtos-animais/arquivos-publicacoes-dipoa/publicacoes-dipoa>>. Acesso em 7/fev/2019.

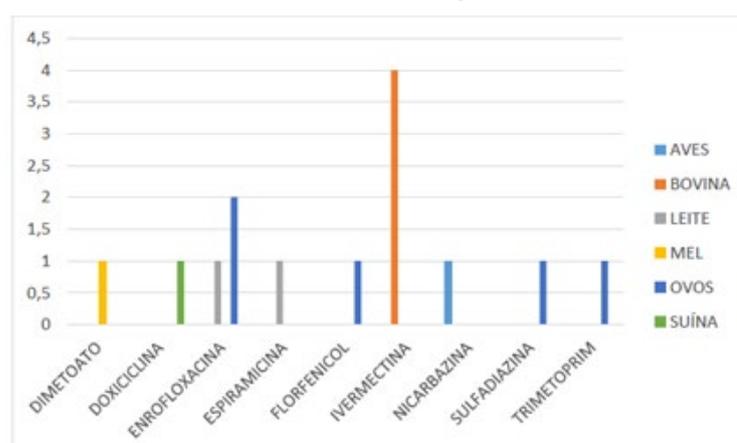
Tabela 6.9: Índice de Conformidade (InC) das amostras de produtos de origem animal na área de Carnes e derivados, segundo Parâmetros Microbiológicos e Físico-Químicos no âmbito do PACPOA Nacional – 2014 a 2018 e Total

Ano ¹⁰¹	Parâmetros Microbiológicos de Carnes e derivados			Parâmetros Físico-Químicos de Carnes e derivados			Índice de Conformidade Geral (InC) de Carnes e derivados		
	Nº de amostras analisadas	Nº de amostras conformes	InC %	Nº de amostras analisadas	Nº de amostras conformes	InC %	Nº de amostras analisadas	Nº de amostras conformes	InC geral %
	A	B	B/A*100	C	D	D/C*100	E=A+C	F=B+D	F/E*100
2014	787	764	97,08%	563	470	83,48%	1.350	1.234	91,41%
2015	638	624	97,81%	532	429	80,64%	1.170	1.053	90,00%
2016	667	655	98,20%	452	334	73,89%	1.119	989	88,38%
2017	440	425	96,59%	425	334	78,59%	865	759	87,75%
2018	1.095	1.074	98,08%	845	703	83,20%	1.940	1.777	91,60%

Fonte: Elaboração própria.

Destaca-se também que, em atendimento ao Programa Nacional de Controle de Resíduos e Contaminantes – PNCRC, no primeiro semestre de 2019 foram analisadas 4.842 amostras coletadas de diferentes matrizes e espécies animais pelos SIFs. Dessas, foram identificadas 14 violações de limites de resíduos veterinários ou contaminantes ambientais na fabricação de produtos de origem animal, sendo 6 na produção de carnes bovina, suína e de frango. Dessas 6 violações, o maior número de casos foi em bovinos, com 4 notificações de ivermectina (medicamento para tratamento de doenças causadas por vermes ou parasitas); houve 1 notificação em suínos, de doxiciclina (medicamento para tratamento de diversas infecções); e 1 notificação em frangos, de nicarbazina (aditivo usado em rações para evitar a coccidiose, doença infecciosa). O Gráfico 6.18 apresenta esse balanço. Adicionalmente, foram demandadas investigações de 2 casos de suspeita de uso de substância anabolizante em suínos.

Gráfico 6.18: Violações



¹⁰¹ Dados para cálculo do Índice de Conformidade Geral da área de Carnes e derivados foram obtidos no Anuário dos Programas de Controle de Alimentos de Origem Animal do DIPOA dos respectivos anos de publicação de 2015 a 2019, sendo que os dados obtidos se referem ao ano anterior ao da publicação. Disponível em: <<http://www.agricultura.gov.br/assuntos/inspecao/produtos-animal/arquivos-publicacoes-dipoa/publicacoes-dipoa>>. Acesso em 7/fev/2019.

Fonte: Relatório de Gestão DIPOA 1º sem/2019, SDA/MAPA.

Também no âmbito do PNCRC Animal, a Tabela 6.10 abaixo mostra os índices de não conformidades de 2016 a 2018 nas categorias: bovinos abatidos, aves de corte e suínos abatidos. A amostragem é aleatória e conduzida nos estabelecimentos sob inspeção federal.

Tabela 6.10: Índice de Não Conformidades das amostras de produtos de origem animal em categorias (bovinos abatidos, aves de corte e suínos abatidos) – 2016 a 2018

Ano ¹⁰²	Plano Nacional de Controle de Resíduos e Contaminantes (PNCRC/Animal – Bovinos Abatidos)			Plano Nacional de Controle de Resíduos e Contaminantes (PNCRC/Animal – Aves de Corte)			Plano Nacional de Controle de Resíduos e Contaminantes (PNCRC/Animal – Suínos Abatidos)		
	Nº de amostras analisadas A	Nº de amostras conformes B	% de violação B/A*100	Nº de amostras analisadas C	Nº de amostras conformes D	% de violação D/C*100	Nº de amostras analisadas E	Nº de amostras conformes F	% de violação F/E*100
2016	4.989	20	0,40%	3.750	7	0,19%	3.647	7	0,19%
2017	3.803	15	0,39%	3.310	6	0,18%	2.937	9	0,31%
2018	3.671	11	0,30%	3.163	3	0,09%	2.993	6	0,20%

Fonte: Elaboração própria.

É importante destacar o reconhecimento, pela FAO, do LFDA-MG como o primeiro laboratório no mundo com biossegurança de nível NB3-Ag – mais alto nível concedido para um laboratório de análises de doenças animais –, ocorrido no início do ano de 2018. Em 2019, o LFDA-SP (localizado em Campinas) recebeu o mesmo reconhecimento para diagnóstico de doenças animais que exigem alto nível de biocontenção, como Influenza Aviária e Doença de Newcastle.

6.9 Equivalência de serviços de inspeção nacionais

Os estados, o DF e os municípios podem solicitar a equivalência dos seus Serviços de Inspeção junto o Serviço Coordenador do SISBI-POA, no âmbito do SUASA. Para obtê-la, é necessário comprovarem que possuem condições de avaliar a qualidade e a inocuidade dos produtos de origem animal com a mesma eficiência do MAPA.

As informações para acompanhamento dessas adesões revelam que, até 31/12/2016, o Governo Federal havia reconhecido a equivalência de 9 Serviços de Inspeção Estaduais - SIE, 15 Serviços de Inspeção Municipais - SIM e 3 consórcios. Em 2017, eram 10 SIE, 16 SIM e os mesmos 3 consórcios aderidos¹⁰³. Dados de 2019 mostram que 13 SIE, 22 SIM e os mesmos 3 consórcios (com 60 municípios no total) possuem o reconhecimento da equivalência de seus serviços (Quadro 6.1)¹⁰⁴. Isso mostra que o desafio é grande no que se refere à adesão ao SISBI-POA pelas instâncias intermediárias e locais do SUASA, pois 14 estados (51,9%) e 5.488 municípios (98,5%) não aderiram.

¹⁰² Dados foram obtidos no Anuário dos Programas de Controle de Alimentos de Origem Animal do DIPOA dos respectivos anos de publicação (2017 a 2019), sendo que os dados se referem ao ano anterior ao da publicação. Disponível em: <<http://www.agricultura.gov.br/assuntos/inspecao/produtos-animal/arquivos-publicacoes-dipoa>>. Acesso em 7/fev/2019.

¹⁰³ Dados de 2016 e de 2017 obtidos no Relatório de Gestão do DIPOA 2017, SDA/MAPA.

¹⁰⁴ Dados de 2019 obtidos no sítio do MAPA, disponíveis em: <<http://www.agricultura.gov.br/assuntos/inspecao/produtos-animal/sisbi-1/sisbi>>. Acesso em 24/set/2019.

Quadro 6.1: Estados, DF e municípios com equivalência dos seus Serviços de Inspeção reconhecida pelo Serviço Coordenador do SISBI-POA, no âmbito do SUASA

Estados e DF	Bahia, Distrito Federal, Espírito Santo, Goiás, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Paraná, Pernambuco, Rio Grande do Sul, Rondônia, Santa Catarina e Tocantins.	
Municípios	Alegrete/RS, Cascavel/PR, Caxias do Sul/RS, Chapecó/SC, Engenho Velho/RS, Erechim/RS, Fernandópolis/SP, Florianópolis/SC, Glorinha/RS, Ibiúna/SP, Itu/SP, Marau/RS, Miraguai/RS, Rio Claro/SP, Rosário do Sul/RS, Salvador do Sul/RS, Santa Cruz do Sul/RS, Santa Maria/RS, Sant'ana do Livramento/RS, Santo Antônio da Platina/PR, São Pedro do Butiá/RS e Uberlândia/MG.	
Consórcios	Nome do Consórcio	Municípios Consorciados
	Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Econômico, Social e do Meio Ambiente – CIDEMA.	Águas de Chapecó, Águas Frias, Arvoredo, Caxambu do Sul, Cordilheira Alta, Coronel Freitas, Formosa do Sul, Guatambú, Jardinópolis, Nova Erechim, Nova Itaberaba, Pinhalzinho, Quilombo, Santiago do Sul, São Carlos, Serra Alta, Sul Brasil e União do Oeste. Todos os 18 municípios ficam em Santa Catarina.
	Consórcio Público de Desenvolvimento do Vale do Ivinhema/MS – CODEVALE.	Anurilândia, Angélica, Bataguassu, Batayporã, Brasilândia, Ivinhema, Glória de Dourados, Nova Andradina, Novo Horizonte do Sul, Santa Rita do Pardo e Taquarussu. Todos os 11 municípios ficam em Mato Grosso do Sul.
	Consórcio Interestadual e Intermunicipal de municípios de Santa Catarina, Paraná e Rio Grande do Sul de Segurança Alimentar, Atenção à Sanidade Agropecuária e Desenvolvimento Local - CONSAD.	Anchieta/SC, Bandeirante/SC, Barracão/PR, Belmonte/SC, Campo Bonito/PR, Campo Erê/SC, Chopinzinho/PR, Coronel Vivida/PR, Cruzeiro do Iguaçu/PR, Derrubadas/RS, Descanso/SC, Francisco Beltrão/PR, Guaraciaba/SC, Guaraniaçu/PR, Guarujá do Sul/SC, Ibema/PR, Iporã do Oeste/SC, Itapejara D'Oeste/PR, Marmeleiro/PR, Nova Prata do Iguaçu/PR, Paraíso/SC, Princesa/SC, Salgado Filho/PR, Saltinho/SC, Santa Izabel do Oeste/PR, Santa Helena/SC, São Bernardino/SC, São José do Cedro/SC, Seberi/RS, Tunápolis/SC e Verê/PR. São 31 municípios.

Fonte: Elaboração própria.

6.10 Impactos da Política de Defesa Agropecuária – Inspeção Animal em Estabelecimentos de Abate

A avaliação de impacto consiste em verificar se a política pública avaliada provoca os resultados e impactos esperados, conforme Modelo Lógico da Intervenção (Figura 4.4). Além disso, a avaliação de impactos poderia ajudar a responder às seguintes questões, que contribuiriam para o aperfeiçoamento do desenho da política pública: Todos os insumos ou componentes da política são relevantes para atingir o impacto? Há grupos de beneficiários mais afetados do que outros? Qual o efeito da intervenção pública ao longo do tempo? Existem efeitos positivos ou negativos associados à política pública que não eram esperados? Qual a contribuição da política

pública para o conhecimento dos mecanismos de transmissão que concorreram para que o resultado fosse observado?

Os impactos da atividade de inspeção e fiscalização de produtos de origem animal em estabelecimentos de abate definidos no Modelo Lógico da Intervenção, são: aumento da qualidade e da expectativa de vida; impactos positivos na saúde pública; redução dos gastos com saúde e assistência social; maior segurança alimentar e nutricional; impactos positivos na saúde animal; proteção ambiental; ganhos na produtividade do capital humano; aumento da produtividade da cadeia pecuária; aumento de postos de trabalho no setor; impacto positivo na balança comercial; e impacto positivo na economia.

Pela pesquisa feita, não foi identificada nenhuma avaliação de impacto realizada pelo Governo Federal para a política de defesa agropecuária – inspeção e fiscalização de produtos de origem animal.

Na prática, essas avaliações são complexas de serem realizadas, devido à dificuldade de comparação entre a situação antes e depois da implementação do programa advinda de fatores como: i) mudanças incrementais na política de defesa agropecuária; ii) dificuldade em contrastar um grupo de tratamento (beneficiários atendidos pela política pública) com um grupo de controle (público não atendido); iii) dificuldade em isolar o impacto de outros programas; iv) e mudanças endógenas que são ocorrências naturais ou de contexto, produzindo efeito de interesse de forma independente do programa avaliado.

7 Análise do orçamento

Neste capítulo, é analisado o quadro orçamentário da Política de Defesa Agropecuária, com ênfase, sempre que possível, nos recursos alocados em atividades relacionadas à inspeção de produtos de origem animal em estabelecimentos de abate.

7.1 Orçamentos de 2016 a 2019

As atividades da Defesa Agropecuária são financiadas por meio de ações orçamentárias do Programa Temático 2028 – Defesa Agropecuária – do PPA 2016-2019. Na Lei Orçamentária Anual – LOA de 2019, a dotação alocada neste Programa foi de R\$ 198,0 milhões, estando distribuída em cinco ações orçamentárias, conforme apresentado na Tabela 7.1. Essas ações orçamentárias são consignadas como despesa discricionária (RP2), isto é, estão sujeitas a contingenciamento.

Tabela 7.1: Programação LOA 2019 do Programa 2028 – Defesa Agropecuária – por ação, classificada em ordem decrescente de dotação atual

Ação orçamentária	Dotação atual 2019 (R\$ milhões)	Participação no Total
214W – Implementação da Defesa Agropecuária	155,8	78,7%
214Y – Fortalecimento do Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária – SUASA	28,0	14,1%
214X – Vigilância e Inspeção das Operações de Comércio Exterior de Mercadorias, Bens e Materiais de Interesse Agropecuário	7,0	3,5%
152L – Reforma, Ampliação e Modernização dos Laboratórios Nacionais Agropecuários (Lanagros)	6,8	3,4%
00PN - Participação do Brasil, como País não Membro, em Atividades de Cooperação Econômica junto à Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE	0,4	0,2%
TOTAL	198,0	100,0%

Nota: Exclui despesa com pessoal.

Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento – SIOP. Elaboração própria em 3/fev/2020.

Dois ações se destacam em participação no orçamento do Programa: a 214W – Implementação da Defesa Agropecuária e a 214Y – Fortalecimento do Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária – SUASA. Essas ações representam 92,8% dos recursos alocados, sem considerar a despesa com pessoal.

A ação 214W – Implementação da Defesa Agropecuária – é a mais representativa do Programa, com 78,7% de participação na dotação orçamentária. Ressalta-se que ela integra o Anexo VII – Prioridades e Metas da Lei de Diretrizes Orçamentárias do exercício de 2019 – LDO 2019 (Lei nº 13.707, de 14 de agosto de 2018). Essa ação é bastante abrangente, envolvendo todos os tipos de inspeção agropecuária – animal, vegetal e insumos –, conforme demonstra sua descrição a seguir:

*“Promoção da sanidade na agropecuária, com a finalidade de manter e ampliar a situação das zonas livres de pragas e doenças, fortalecendo a prevenção e o controle das mesmas. Bem como a promoção da sanidade e qualidade dos alimentos e bebidas com a finalidade de reduzir resíduos e contaminantes em produtos de origem vegetal e animal, de forma a não afetar a saúde dos consumidores. Para isso, realiza-se a inspeção, vigilância, controle e comercialização de insumos e serviços demandados na agropecuária: serviços agrícolas, serviços pecuários, material genético animal, insumos destinados à alimentação animal, produtos de uso veterinário, fertilizantes, corretivos, inoculantes, sementes e mudas, agrotóxicos e afins, bem como atividades com organismos geneticamente modificados. Padronização, classificação e inspeção de produtos vegetais, inspeção e fiscalização de produtos de origem animal e vegetal. Realização da vigilância e fiscalização do trânsito interestadual de vegetais seus produtos e insumos; e Modernização do gerenciamento da Rede Lanagro.”*¹⁰⁵

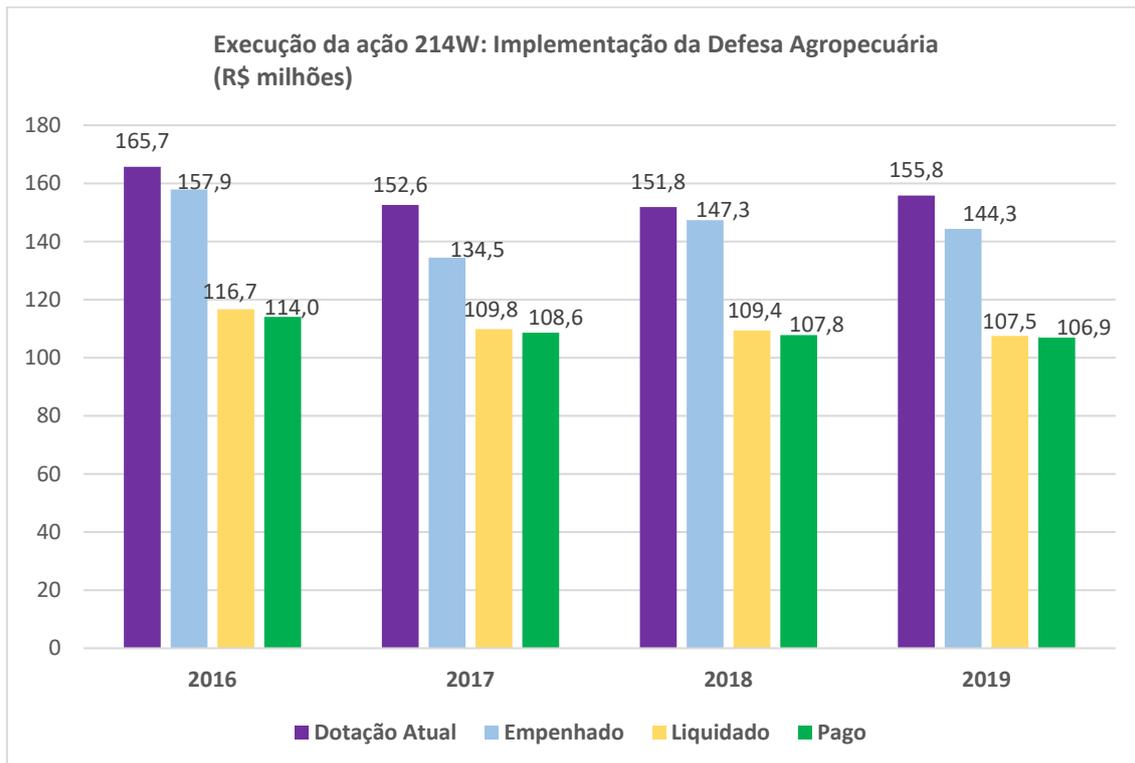
Por sua vez, a ação 214Y – Fortalecimento do Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária – SUASA, que perfaz 14,1% do orçamento do Programa, serve de suporte a várias atividades de inspeção animal. Entre outras tarefas compartilhadas, a ação disponibiliza recursos para a manutenção dos escritórios locais do SUASA em todas as 27 unidades da federação e financia atividades relacionadas à inspeção, tais como: programa de capacitação de profissionais para a execução das atividades em Defesa Agropecuária nos diferentes níveis de

¹⁰⁵ Informação obtida no cadastro de ações do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento – SIOP.

governo e iniciativa privada; desenvolvimento de critérios de alinhamento e harmonização dos componentes da avaliação de risco, gerenciamento de risco e comunicação de risco com base em metodologias reconhecidas internacionalmente e em conjunto com a academia; e implantação dos Laboratórios Virtuais da Defesa Agropecuária.

A execução das quatro ações orçamentárias mais significativas do Programa 2028 – Defesa Agropecuária – no período do PPA 2016 a 2019, em valores nominais do exercício corrente, é apresentada nos gráficos 7.1, 7.2, 7.3 e 7.4.

Gráfico 7.1: Execução da ação 214W – Implementação da Defesa Agropecuária – no período do PPA 2016 a 2019 (R\$ milhões)

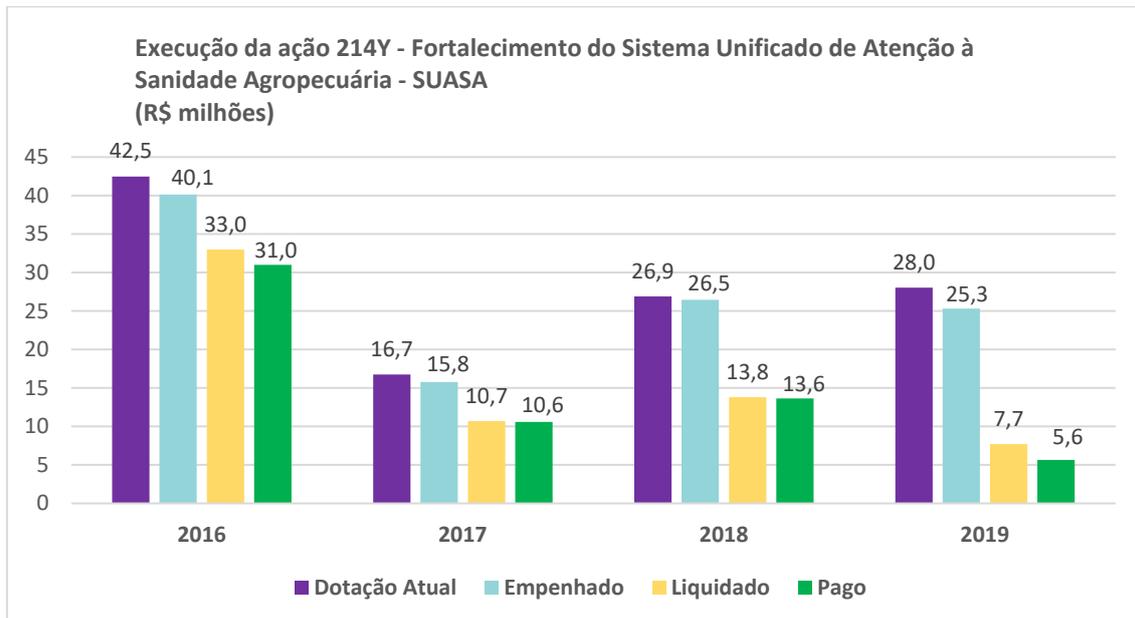


Nota 1: Valores nominais do exercício corrente, sendo que a liquidação e o pagamento não incluem RAP.

Nota 2: Exclusivo despesa com pessoal.

Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento – SIOP. Elaboração própria em 3/fev/2020.

Gráfico 7.2: Execução da ação 214Y – Fortalecimento do Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária – SUASA – no período do PPA 2016 a 2019 (R\$ milhões)

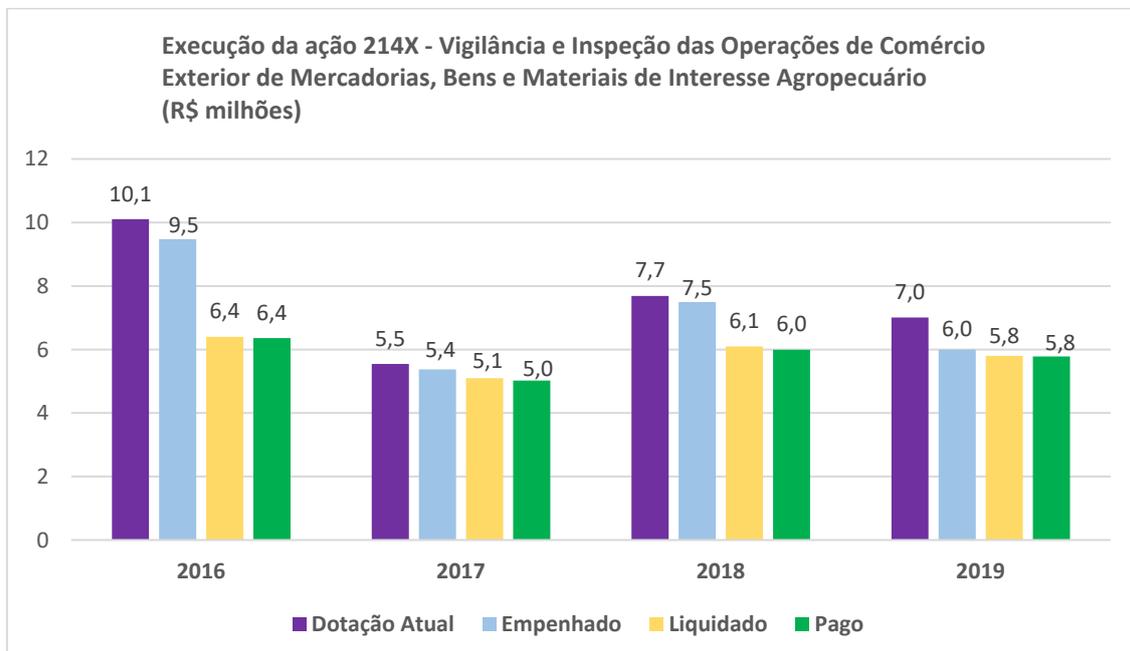


Nota 1: Valores nominais do exercício corrente, sendo que a liquidação e o pagamento não incluem RAP.

Nota 2: Exclusive despesa com pessoal.

Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento – SIOP. Elaboração própria em 3/fev/2020.

Gráfico 7.3: Execução da ação 214X - Vigilância e Inspeção das Operações de Comércio Exterior de Mercadorias, Bens e Materiais de Interesse Agropecuário – no período do PPA 2016 a 2019 (R\$ milhões)

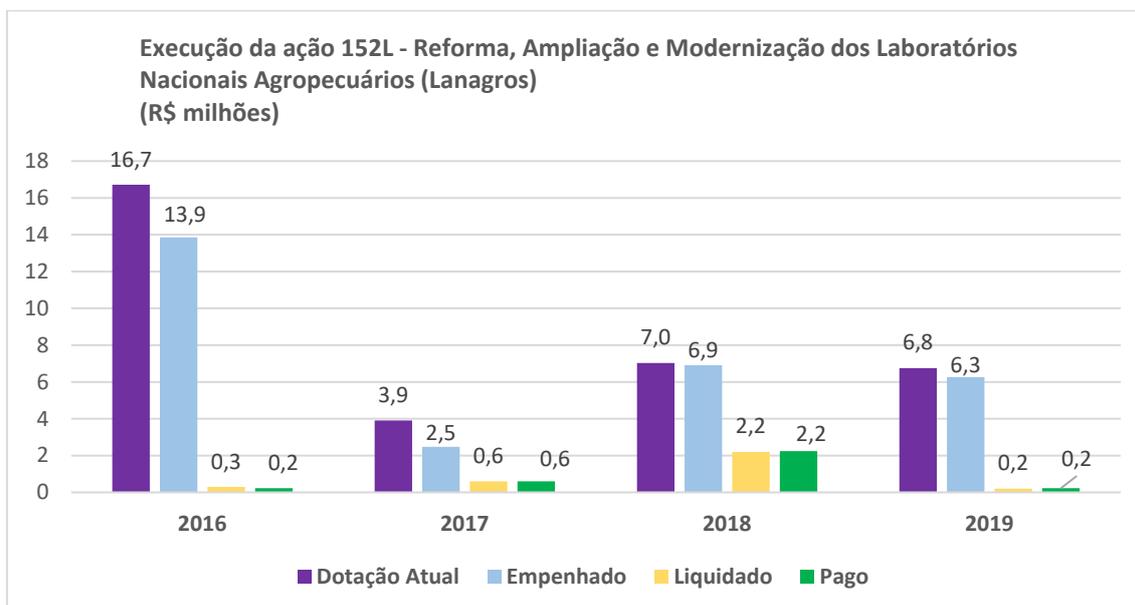


Nota 1: Valores nominais do exercício corrente, sendo que a liquidação e o pagamento não incluem RAP.

Nota 2: Exclusive despesa com pessoal.

Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento – SIOP. Elaboração própria em 3/fev/2020.

Gráfico 7.4: Execução da ação 152L – Reforma, Ampliação e Modernização dos Laboratórios Nacionais Agropecuários (Lanagros) – no período do PPA 2016 a 2019 (R\$ milhões)



Nota 1: Valores nominais do exercício corrente, sendo que a liquidação e o pagamento não incluem RAP.

Nota 2: Exclusiva despesa com pessoal.

Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento – SIOP. Elaboração própria em 3/fev/2020.

Embora conste na LDO de 2019 como prioridade, a dotação atual da ação 214W na LOA 2019 – R\$ 155,8 milhões – se manteve próxima a de 2018 – R\$ 151,8 milhões – a preços correntes.

Por outro lado, a ação 214Y recebeu em 2019 dotação um pouco maior quando comparada à dotação do exercício 2018 – R\$ 28,0 milhões contra R\$ 26,9 milhões, a preços correntes. De todo modo, a ação tem caráter complementar na estruturação da implementação da Defesa Agropecuária em termos globais. No ano de 2018, dos recursos totais empenhados – R\$ 26,5 milhões – cerca de 42,6% foram transferidos a estados e ao DF por meio de contribuições e auxílios. Os restantes 57,4% compuseram aplicações diretas do órgão destinadas a estruturar e manter unidades de suporte à operacionalização de todo o SUASA.

As ações 214X – Vigilância e Inspeção das Operações de Comércio Exterior de Mercadorias, Bens e Materiais de Interesse Agropecuário – e 152L – Reforma, Ampliação e Modernização dos Laboratórios Nacionais Agropecuários (Lanagros) – apresentaram menor participação orçamentária em relação à dotação total das ações da Defesa Agropecuária (6,9%) em 2019. Chama atenção que as suas dotações tiveram queda significativa de 2016 para 2017: 45,1% na 214X – de R\$ 10,1 milhões para R\$ 5,5 milhões – e 76,6% na 152L – de R\$ 16,7 milhões para R\$ 3,9 milhões. Parte desses valores foram recompostos nos orçamentos de 2018 e 2019, com dotações da ordem de R\$ 7 milhões cada, a preços correntes.

De acordo com o MAPA, a redução orçamentária na execução de atividades de vigilância agropecuária internacional, que afetou a dotação da ação 214X em 2017, teve como impactos: a perda da capacidade de renovação da frota utilizada, onde a maioria dos veículos utilizados são dos anos de 2006 a 2011, ou seja, com mais de 10 anos de uso; e a necessidade de utilizar recursos de outras ações para financiar a vigilância agropecuária internacional, cobrindo, por exemplo, o pagamento das despesas geradas com a realização de “Força Tarefa”, composta de servidores deslocados de outras unidades para suprir a carência de pessoal. Por sua vez, a alta redução orçamentária nos investimentos na Rede de Laboratórios da Defesa Agropecuária, que atingiu a dotação da ação 152L em 2017, segundo o MAPA, teria impedido o avanço em projetos estruturantes como a construção, reforma e adequações de unidades laboratoriais nos Lanagros

(atuais LFDA), bem como teria dificultado a atualização do parque de equipamentos dos LFDA, frente a evolução tecnológica inerente à área laboratorial. Sabe-se que laboratórios com equipamentos modernos como robôs, por exemplo, trazem maior eficiência e permitem a manutenção de equivalência científica com parceiros comerciais internacionais, a manutenção da garantia da qualidade dos produtos agropecuários consumidos no mercado interno e celeridade no fluxo de comércio interno e internacional de tais produtos.¹⁰⁶

A análise dos Planos Orçamentários – POs das ações permite um melhor detalhamento das especificidades da alocação dos recursos da política. No ano de 2019, a ação 214W – Implementação da Defesa Agropecuária – foi dividida em 23¹⁰⁷ POs, listados na Tabela 7.2 em ordem decrescente de dotação.

Tabela 7.2: Execução LOA 2019 da ação 214W – Implementação da Defesa Agropecuária – por Plano Orçamentário, em ordem decrescente de dotação
R\$ 1,00

Planos Orçamentários	Dotação atual 2019	Empenhado 2019	Liquidado 2019	Pago 2019	Participação da Dotação no Total
0005 - Funcionamento dos Laboratórios Nacionais Agropecuários (Lanagros)	77.034.953,00	72.738.259,65	49.441.464,70	49.048.187,23	49,4%
000C - Inspeção, Padronização e Classificação de Produtos Vegetais	16.684.056,00	16.394.453,54	14.576.039,18	14.538.335,34	10,7%
0007 - Prevenção, Controle e Erradicação de Pragas dos Vegetais, Vigilância do Trânsito Interestadual de Vegetais, seus Produtos e Insumos	13.287.248,00	12.965.029,24	11.736.581,09	11.730.252,00	8,5%
000B - Inspeção de Produtos de Origem Animal	13.263.018,00	12.298.692,91	10.775.215,23	10.711.251,62	8,5%
000A - Vigilância e Controle da Produção e Comercialização de Fertilizantes, Inoculantes e Corretivos, Sementes e	7.687.818,00	5.809.075,10	4.473.199,49	4.450.052,78	4,9%

¹⁰⁶ Conforme informações encaminhadas pelo MAPA via e-mail.

¹⁰⁷ Observou-se que existe um vigésimo quarto PO no cadastro 0000 – Implementação da Defesa Agropecuária-Despesas Diversas – da ação 214W, porém ele não tem financeiro nenhum alocado. Por isso, manteve-se a ideia de 23 POs.

Planos Orçamentários	Dotação atual 2019	Empenhado 2019	Liquidado 2019	Pago 2019	Participação da Dotação no Total
Mudas e Agrotóxicos e Afins					
0008 - Erradicação da Praga Bactrocera Carambolae	5.402.258,00	5.293.493,21	3.084.888,13	3.083.525,92	3,5%
0002 - Erradicação da Febre Aftosa	5.336.038,00	5.035.463,68	3.464.724,76	3.462.068,85	3,4%
0001 - Prevenção, Controle e Erradicação de Doenças dos Animais	4.678.897,00	4.302.032,47	3.951.601,51	3.946.065,61	3,0%
0000 - Fiscalização de Produtos e Medicamentos de Uso Veterinário	3.731.663,00	3.219.877,07	546.100,60	543.899,01	2,4%
000H - Estação Quarentenária Cananéia	2.242.807,00	2.207.391,23	1.901.445,47	1.871.781,50	1,4%
000L - Fiscalização de Produtos Destinados à Alimentação Animal	2.155.015,00	1.670.671,87	1.418.532,61	1.414.596,73	1,4%
000K - Cooperação Técnica com o Comitê Veterinário Permanente do Cone Sul - CVP	902.500,00	0,00	0,00	0,00	0,6%
000E - Controle e Monitoramento da Vassoura-de-Bruxa - VB e de Outras Doenças e Pragas nos Cacaueiros	805.971,00	803.384,91	803.384,91	803.384,91	0,5%
000N - Registro Genealógico, Vigilância e Controle da Produção e Comercialização de Material Genético Animal	774.000,00	593.710,53	383.278,48	380.822,68	0,5%
000F - Proteção e Fiscalização de Cultivares	700.000,00	143.242,44	140.445,56	140.445,56	0,4%
0003 - Controle de Resíduos e Contaminantes	327.738,00	285.374,75	280.377,28	280.377,28	0,2%

Planos Orçamentários	Dotação atual 2019	Empenhado 2019	Liquidado 2019	Pago 2019	Participação da Dotação no Total
em Produtos de Origem Vegetal e Animal					
0004 - Desenvolvimento e Monitoramento de Sistemas de Rastreabilidade Agroalimentar	274.086,00	234.541,50	225.235,79	225.235,79	0,2%
0006 - Vigilância e controle das Atividades com Organismos Geneticamente Modificados	150.000,00	110.434,65	103.925,60	103.925,60	0,1%
000D - Vigilância e Controle de Serviços Agrícolas	127.442,00	107.168,05	105.180,41	105.180,41	0,1%
000G - Vigilância e Controle de Serviços Pecuários	124.736,00	21.864,24	21.063,24	21.063,24	0,1%
000M - Promoção da Saúde de Animais Aquáticos	107.509,00	72.824,35	63.400,95	63.400,95	0,1%
0009 - Vigilância e Controle da Produção e Comercialização de Material Genético Animal, Insumos Destinados à Alimentação Animal e de Produtos de Uso Veterinário	0,00	0,00	0,00	0,00	0,0%
000I - Programa de Modernização e Fortalecimento da Defesa Agropecuária (ProDefesa) nos LANAGROS	0,00	0,00	0,00	0,00	0,0%
TOTAL	155.797.753,00	144.306.985,39	107.496.084,99	106.923.853,01	100%

Nota 1: Valores nominais do exercício corrente, sendo que a liquidação e o pagamento não incluem RAP.

Nota 2: Exclusive despesa com pessoal.

Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento – SIOP. Elaboração própria em 3/fev/2020.

Nota-se que quase metade (49,4%) do total da dotação da ação 214W em 2019 – correspondentes a R\$ 77,0 milhões – foram alocados no PO 0005 – Funcionamento dos Laboratórios Nacionais Agropecuários (Lanagros), atualmente LFDAs, que têm a finalidade de prover apoio técnico-científico laboratorial às demais tarefas de defesa sanitária animal e

vegetal. Deve-se observar que parte significativa dos recursos destinados aos LFDAs são utilizados em atividades que dão suporte às tarefas de inspeção animal.

Os recursos alocados especificamente no PO 000B – Inspeção de Produtos de Origem Animal, da ordem de R\$ 13,3 milhões, aparecem em terceiro lugar na distribuição (8,5%) do total da dotação atual da ação, atrás ainda do montante alocado no PO 000C – Inspeção, Padronização e Classificação de Produtos Vegetais, de R\$ 16,7 milhões (10,7% do total da dotação atual da ação).

A ação 214Y – Fortalecimento do Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária – SUASA, segunda maior do Programa, foi dividida em 2019 em 10 POs, listados na Tabela 7.3 em ordem decrescente de dotação.

Tabela 7.3: Execução LOA 2019 da ação 214Y – Fortalecimento do Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária – SUASA – por Plano Orçamentário, em ordem decrescente de dotação

R\$ 1,00

Planos Orçamentários	Dotação atual 2019	Empenhado 2019	Liquidado 2019	Pago 2019	Participação da Dotação no Total
000A - Apoio à Reestruturação e à Implementação do Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária (SUASA)	24.058.950,00	23.539.738,38	7.383.050,96	5.372.887,11	85,8%
EREL - Emenda de Relator	1.734.456,00	972.499,39	0,00	0,00	6,2%
0007 - Monitoramento e Avaliação do Programa de Modernização e Fortalecimento da Defesa Agropecuária - ProDefesa	929.050,00	19.050,00	0,00	0,00	3,3%
EIND - Emenda Individual	500.000,00	500.000,00	0,00	0,00	1,8%
0001 - Serviços Defesa do Programa de Modernização e Fortalecimento da Defesa Agropecuária - ProDefesa	200.000,00	0,00	0,00	0,00	0,7%
0002 - Práticas Regulatórias do Programa de Modernização e Fortalecimento da Defesa Agropecuária - ProDefesa	200.000,00	0,00	0,00	0,00	0,7%
000B - Sistematização e Gerenciamento da Defesa Agropecuária (SUASA)	181.000,00	160.426,01	158.018,90	158.018,90	0,6%
000E - Promoção da Educação Sanitária em Defesa Agropecuária	139.000,00	124.716,21	117.796,86	117.475,86	0,5%
0004 - Conhecimento e Inovação do Programa de Modernização e Fortalecimento da Defesa Agropecuária - ProDefesa	100.000,00	0,00	0,00	0,00	0,4%
0000 - Fortalecimento do Sistema Unificado de Atenção à Sanidade	0,00	0,00	0,00	0,00	0,0%

Planos Orçamentários	Dotação atual 2019	Empenhado 2019	Liquidado 2019	Pago 2019	Participação da Dotação no Total
Agropecuária - SUASA - Despesas Diversas					
TOTAL	28.042.456,00	25.316.429,99	7.658.866,72	5.648.381,87	100,0%

Nota 1: Valores nominais do exercício corrente, sendo que a liquidação e o pagamento não incluem RAP.

Nota 2: Exclusivo despesa com pessoal.

Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento – SIOP. Elaboração própria em 3/fev/2020.

Grande parte dos recursos foram alocados no PO 000A - Apoio à Reestruturação e à Implementação do Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária (SUASA), que perfaz 85,8% do total da dotação da ação 214Y. Salienta-se que 8,0% do total da dotação – equivalente a R\$ 2,23 milhões – foram alocados por meio de emendas parlamentares (de relator e individuais), sendo que a maior parte desses recursos (R\$ 1,47 milhões) foram empenhados, mas não liquidados.

Observou-se uma baixa execução de 4 POs reservados ao Programa de Modernização e Fortalecimento da Defesa Agropecuária – ProDefesa (0001 – Serviços Defesa do Programa de Modernização e Fortalecimento da Defesa Agropecuária – ProDefesa; 0002 – Práticas Regulatórias do Programa de Modernização e Fortalecimento da Defesa Agropecuária – ProDefesa; 0004 – Conhecimento e Inovação do Programa de Modernização e Fortalecimento da Defesa Agropecuária – ProDefesa; e 0007 – Monitoramento e Avaliação do Programa de Modernização e Fortalecimento da Defesa Agropecuária – ProDefesa): empenho de 1,33% da dotação prevista, ou seja, R\$ 19.050 foram executados de um total de R\$ 1,4 milhões.

7.2 Planejamento de 2020 a 2023

Na elaboração do Plano Plurianual – PPA para o período 2020-2023, houve a aplicação de nova metodologia em busca de maior simplificação metodológica, realismo fiscal, alinhamento com os planejamentos estratégicos dos ministérios e integração com a avaliação de políticas públicas. Houve o redesenho dos componentes do plano. O desenho dos programas, por exemplo, devia ser orientado por elementos do modelo lógico, como o diagnóstico do problema (descrição, causas, causas críticas, evidências, consequências, entre outras informações), o estabelecimento do objetivo da intervenção e a discriminação dos resultados esperados. Outros elementos do modelo lógico, como os insumos, processos e produtos, orientaram o desenho das ações dos programas, com vistas à geração dos resultados esperados e ao atingimento do objetivo do programa.

O Projeto de Lei do PPA 2020-2023 manteve o Programa de Defesa Agropecuária, mas com código e atributos novos. Seguindo a metodologia estabelecida para a elaboração do plano, foi definido para o programa finalístico 2202 – Defesa Agropecuária – apenas um objetivo, contendo uma meta, da seguinte forma:

- *Objetivo: Promover a sanidade da produção agropecuária, a idoneidade e inocuidade de seus insumos e produtos.*
- *Meta: 052M - Manter em 81,0% o nível de conformidade dos produtos de origem animal e vegetal.*

Destaca-se que a previsão da despesa plurianual para o período 2020-2023 no Projeto de Lei do PPA para o Programa 2202 – Defesa Agropecuária – é de cerca de R\$ 584 milhões (Tabela 7.4).

Tabela 7.4: Despesas do Programa 2202 – Defesa Agropecuária – no PPA 2020 a 2023

Esfera	Valor 2020 (mil R\$)	Valor 2021 - 2023 (mil R\$)
Orçamento Fiscal e da Seguridade Social	150.765	433.428
Despesas Correntes	141.597	407.070
Despesas de Capital	9.168	26.358
Valores Globais	150.765	433.428
	584.193	

Fonte: Anexo I do Projeto de Lei do PPA 2020-2023. Disponível em <<http://www.economia.gov.br/Economia/assuntos/planejamento-e-orcamento/plano-plurianual-ppa>>. Acesso em 3/fev/2020.

Na programação orçamentária prevista na Lei Orçamentária Anual de 2020 – LOA 2020, houve aumento de aproximadamente 36,3% no orçamento do Programa 2202 – Defesa Agropecuária, quando comparados seus valores nominais (Tabela 7.5) com os da dotação alocada em 2019 (Tabela 7.1): eram R\$ 198,0 milhões de dotação atual em 2019 e o valor passou a ser de quase R\$ 270,0 milhões em 2020. Houve elevação na dotação duas ações: 214W - Modernização e Fortalecimento da Defesa Agropecuária; e OOPN - Participação do Brasil, como País não Membro, em Atividades de Cooperação Econômica junto à Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE e seus órgãos vinculados. Observa-se também aumento na prevalência dos recursos alocados na ação 214W - Modernização e Fortalecimento da Defesa Agropecuária dentro do Programa 2202: 91,0% em 2020 ante 78,7% em 2019.

Tabela 7.5: Programação LOA 2020 do Programa 2202 – Defesa Agropecuária – por ação, classificada em ordem decrescente de valor na LOA

Ação orçamentária	Valor na LOA 2020 (R\$ milhões)	Participação no Total
214W - Modernização e Fortalecimento da Defesa Agropecuária	245,7	91,0%
214Y - Fortalecimento do Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária - SUASA	14,8	5,5%
214X - Vigilância e Inspeção das Operações de Comércio Exterior de Mercadorias, Bens e Materiais de Interesse Agropecuário	5,8	2,2%
8606 - Apoio ao Desenvolvimento e Controle da Agricultura Orgânica - Pró-Orgânico	3,1	1,1%
OOPN - Participação do Brasil, como País não Membro, em Atividades de Cooperação Econômica junto à Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE e seus órgãos vinculados	0,6	0,2%
Total da Programação Defesa Agropecuária	269,9	100,0%

Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento – SIOP. Elaboração própria em 5/fev/2020.

É importante salientar que a programação orçamentária da LOA 2020 foi distribuída em dois órgãos orçamentários (Tabela 7.6). Além do órgão orçamentário 22000, relacionado ao MAPA, foi criado o novo órgão 93000, contendo as programações condicionadas à aprovação legislativa prevista no inciso III do art. 167 da CF/88, que diz que é vedada “a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta”. Tais programações estão associadas à ressalva constante no dispositivo.

Nesse sentido, destaca-se que, dos R\$ 269,9 milhões previstos na LOA 2020 no Programa 2202 – Defesa Agropecuária, R\$ 35,0 milhões (13,0%) estão condicionados à referida aprovação do Congresso Nacional.

Tabela 7.6: Programação LOA 2020 do Programa 2202 – Defesa Agropecuária – por órgão e ação, classificados em ordem decrescente de valor na LOA

Órgão orçamentário	Ação orçamentária	Valor na LOA 2020 (R\$ milhões)	Participação no Total
22000 - Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	214W - Modernização e Fortalecimento da Defesa Agropecuária	215,4	79,8%
	214Y - Fortalecimento do Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária - SUASA	13,2	4,9%
	214X - Vigilância e Inspeção das Operações de Comércio Exterior de Mercadorias, Bens e Materiais de Interesse Agropecuário	3,8	1,4%
	8606 - Apoio ao Desenvolvimento e Controle da Agricultura Orgânica - Pró-Orgânico	2,1	0,8%
	00PN - Participação do Brasil, como País não Membro, em Atividades de Cooperação Econômica junto à Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE e seus órgãos vinculados	0,3	0,1%
	Subtotal	234,9	87,0%
93000 - Programações Condicionadas à Aprovação Legislativa prevista no inciso III do art. 167 da Constituição	214W - Modernização e Fortalecimento da Defesa Agropecuária	30,2	11,2%
	214X - Vigilância e Inspeção das Operações de Comércio Exterior de Mercadorias, Bens e Materiais de Interesse Agropecuário	2,0	0,8%
	214Y - Fortalecimento do Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária - SUASA	1,6	0,6%
	8606 - Apoio ao Desenvolvimento e Controle da Agricultura Orgânica - Pró-Orgânico	0,9	0,3%
	00PN - Participação do Brasil, como País não Membro, em Atividades de Cooperação Econômica junto à Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE e seus órgãos vinculados	0,2	0,1%
	Subtotal	35,0	13,0%
	TOTAL	269,9	100,0%

Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento – SIOP. Elaboração própria em 5/fev/2020.

Quanto às mudanças na configuração orçamentária do Programa, a ação 152L – Reforma, Ampliação e Modernização dos Laboratórios Nacionais Agropecuários (Lanagros), do tipo

projeto, foi excluída do novo Programa 2202 - Defesa Agropecuária. Ela foi retirada por decisão do MAPA de descontinuar o Projeto de Reforma e Ampliação dos Laboratórios Federais de Defesa Agropecuária (LFDAs), em razão da repriorização de políticas. Os recursos que seriam alocados nessa ação foram incorporados ao PO 0005 – Funcionamento dos Laboratórios Federais de Defesa Agropecuária (LFDA) da ação 214W, que abrange despesas de custeio e modernização dos laboratórios.

Já a ação 8606 - Apoio ao Desenvolvimento e Controle da Agricultura Orgânica – Pró-Orgânico, que no PPA 2016 a 2019 estava vinculada ao programa 2077 – Agropecuária Sustentável, passou a ser vinculada ao Programa 2202 no novo PPA.

A programação do LOA 2020 por órgão e PO da ação 214W – Modernização e Fortalecimento da Defesa Agropecuária – é apresentada na Tabela 7.7, em ordem decrescente de valor da LOA. Os dados revelam que, de um total de R\$ 245,7 milhões alocados na ação, quase 12,3% (R\$ 30,2 milhões) dependem de aprovação parlamentar.

Tabela 7.7: Programação LOA 2020 da ação 214W – Modernização e Fortalecimento da Defesa Agropecuária – por órgão e PO, classificado em ordem decrescente de valor da LOA

Órgão orçamentário	Plano orçamentário	Valor do LOA 2020 (R\$)	Participação no Total
22000 - Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	0000 - Modernização e Fortalecimento da Defesa Agropecuária - Despesas Diversas	113.341.313,00	46,1%
	0005 - Funcionamento dos Laboratórios Federais de Defesa Agropecuária (LFDA)	31.267.626,00	12,7%
	000P - Gerenciamento das ações de defesa vegetal e de insumos agrícolas	24.800.000,00	10,1%
	000B - Inspeção de Produtos de Origem Animal	15.000.000,00	6,1%
	000C - Inspeção, Padronização e Classificação de Produtos Vegetais	9.941.846,00	4,0%
	0008 - Erradicação da Praga Bactrocera Carambolae	4.616.428,00	1,9%
	0000 - Fiscalização de Produtos e Medicamentos de Uso Veterinário	3.400.000,00	1,4%
	000L - Fiscalização de Produtos Destinados à Alimentação Animal	3.255.480,00	1,3%
	0002 - Erradicação da Febre Aftosa	2.974.397,00	1,2%
	000S - Prevenção, Controle e Erradicação de Doenças dos Animais (1)	1.884.446,00	0,8%
	000N - Registro Genealógico, Vigilância e Controle da Produção e Comercialização de Material Genético Animal	1.500.000,00	0,6%
	000H - Estação Quarentenária Cananéia	1.031.522,00	0,4%
	000F - Proteção e Fiscalização de Cultivares	700.000,00	0,3%
	000Q - Estruturação do Centro Nacional de Cães de Detecção	537.394,00	0,2%
	0003 - Controle de Resíduos e Contaminantes de Produtos de Origem Animal	283.234,00	0,1%
	000R - Aprimoramento e Manutenção da Capacidade de Preparo e Resposta a Emergências Agropecuárias	254.441,00	0,1%
	0004 - Desenvolvimento e Monitoramento de Sistemas de Rastreabilidade Agroalimentar	246.729,00	0,1%
000M - Promoção da Saúde de Animais Aquáticos	230.821,00	0,1%	

Órgão orçamentário	Plano orçamentário	Valor do LOA 2020 (R\$)	Participação no Total
	000E - Controle e Monitoramento da Vassoura-de-Bruxa - VB e de Outras Doenças e Pragas nos Cacaueiros	93.724,00	0,0%
	000K - Cooperação Técnica com o Comitê Veterinário Permanente do Cone Sul - CVP	65.949,00	0,0%
	000G - Vigilância e Controle de Serviços Pecuários	12.479,00	0,0%
	Subtotal	215.437.829,00	87,7%
93000 - Programações Condicionadas à Aprovação Legislativa prevista no inciso III do art. 167 da Constituição	0005 - Funcionamento dos Laboratórios Federais de Defesa Agropecuária (LFDA)	22.270.406,00	9,1%
	0008 - Erradicação da Praga Bactrocera Carambolae	3.309.921,00	1,3%
	0002 - Erradicação da Febre Aftosa	1.773.177,00	0,7%
	000S - Prevenção, Controle e Erradicação de Doenças dos Animais (1)	1.284.564,00	0,5%
	000H - Estação Quarentenária Cananéia	711.633,00	0,3%
	000Q - Estruturação do Centro Nacional de Cães de Detecção	252.184,00	0,1%
	0003 - Controle de Resíduos e Contaminantes de Produtos de Origem Animal	192.093,00	0,1%
	000M - Promoção da Saúde de Animais Aquáticos	165.496,00	0,1%
	0004 - Desenvolvimento e Monitoramento de Sistemas de Rastreabilidade Agroalimentar	148.945,00	0,1%
	000E - Controle e Monitoramento da Vassoura-de-Bruxa - VB e de Outras Doenças e Pragas nos Cacaueiros	67.198,00	0,0%
	000K - Cooperação Técnica com o Comitê Veterinário Permanente do Cone Sul - CVP	47.285,00	0,0%
	000R - Aprimoramento e Manutenção da Capacidade de Preparo e Resposta a Emergências Agropecuárias	15.761,00	0,0%
	000G - Vigilância e Controle de Serviços Pecuários	8.946,00	0,0%
	Subtotal	30.247.609,00	12,3%
	TOTAL	245.685.438,00	100,0%

Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento – SIOP. Elaboração própria em 5/fev/2020.

Observa-se que, no novo Programa, o descritor da ação 214W foi alterado de “Implementação da Defesa Agropecuária” para “Modernização e Fortalecimento da Defesa Agropecuária”, visando melhor adequação ao propósito atual da ação.

Destaca-se também que 7 POs foram excluídos. Quase todos eles existiam desde 2016, exceto o PO 000I, criado em 2019. Os POs excluídos são:

- 0001 - Prevenção, Controle e Erradicação de Doenças dos Animais*
- 0006 - Vigilância e controle das Atividades com Organismos Geneticamente Modificados*
- 0007 - Prevenção, Controle e Erradicação de Pragas dos Vegetais, Vigilância do Trânsito Interestadual de Vegetais, seus Produtos e Insumos*
- 0009 - Vigilância e Controle da Produção e Comercialização de Material Genético Animal, Insumos Destinados à Alimentação Animal e de Produtos de Uso Veterinário*
- 000A - Vigilância e Controle da Produção e Comercialização de Fertilizantes, Inoculantes e Corretivos, Sementes e Mudanças e Agrotóxicos e Afins*
- 000D - Vigilância e Controle de Serviços Agrícolas*

000I - Programa de Modernização e Fortalecimento da Defesa Agropecuária (ProDefesa) nos LANAGROS.

Por outro lado, foram criados 4 POs para o ano de 2020:

000P - Gerenciamento das ações de defesa vegetal e de insumos agrícolas

000Q - Estruturação do Centro Nacional de Cães de Detecção

000R - Aprimoramento e Manutenção da Capacidade de Preparo e Resposta a Emergências Agropecuárias

000S - Prevenção, Controle e Erradicação de Doenças dos Animais (1)

No total, conforme apresentado na Tabela 7.7, estão previstos 21 POs. Dentre as alterações acima, houve a exclusão do PO 0001 – Prevenção, Controle e Erradicação de Doenças dos Animais – e a criação do PO 000S, com o mesmo título do primeiro. A mudança se deu em razão das seguintes alterações no PO 0001 propostas pelo MAPA: do produto, de “Atividade realizada” para “Situação atendida”; e da unidade de medida, de “unidade” para “% (percentual)”. Optou-se por criar um novo PO para evitar distorções em análises da série histórica do PO 0001 advindas das alterações propostas. Por sua vez, o PO 000I – Programa de Modernização e Fortalecimento da Defesa Agropecuária (ProDefesa) nos LANAGROS (atual LFDAs), foi descontinuado pois o DEINF/SOF identificou características de projeto numa ação do tipo atividade.

De acordo com o MAPA, a exclusão dos POs 0006 – Vigilância e controle das Atividades com Organismos Geneticamente Modificados, 0007 – Prevenção, Controle e Erradicação de Pragas dos Vegetais, Vigilância do Trânsito Interestadual de Vegetais, seus Produtos e Insumos, 000A – Vigilância e Controle da Produção e Comercialização de Fertilizantes, Inoculantes e Corretivos, Sementes e Mudanças e Agrotóxicos e Afins – e 000D – Vigilância e Controle de Serviços Agrícolas deve-se principalmente à fusão do Departamento de Sanidade Vegetal – DSV/SDA com o Departamento de Fiscalização de Insumos Agrícolas – DFIA/SDA no MAPA, conforme disposto no Decreto nº 9.667/2019, de 2 de janeiro de 2019. Para melhoria da gestão dos recursos, os Departamentos decidiram por unificar os POs, otimizando os seus escopos de forma a abranger as atividades inerentes ao atual Departamento de Sanidade Vegetal e Insumos Agrícolas – DSV/SDA¹⁰⁸. Por sua vez, o PO 0009 – Vigilância e Controle da Produção e Comercialização de Material Genético Animal, Insumos Destinados à Alimentação Animal e de Produtos de Uso Veterinário foi excluído, pois sua dotação foi remanejada para outros quatro POs, criados em fev/2019, em função de alterações na estrutura administrativa da SDA/MAPA conforme Decreto anterior, são eles: 000L – Fiscalização de Produtos Destinados à Alimentação Animal; 000M – Promoção da Saúde de Animais Aquáticos; 000N – Registro Genealógico, Vigilância e Controle da Produção e Comercialização de Material Genético Animal e 000O – Fiscalização de Produtos e Medicamentos de Uso Veterinário¹⁰⁹.

¹⁰⁸ Conforme informações encaminhadas pelo MAPA via e-mail.

¹⁰⁹ Conforme a justificativa do Pedido de Alteração Orçamentária SIOP nº 150863.

A programação da ação orçamentária 214Y – Fortalecimento do Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária – SUASA, também relevante para a inspeção animal, é apresentada, por órgão e PO, na Tabela 7.8, em ordem decrescente de valor da LOA.

Tabela 7.8: Programação LOA 2020 da ação 214Y – Fortalecimento do Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária – SUASA – por órgão e PO, classificado em ordem decrescente de valor da LOA

Órgão orçamentário	Plano orçamentário	Valor do LOA 2020 (R\$)	Participação no Total
22000 - Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	0000 - Fortalecimento do Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária - SUASA - Despesas Diversas	10.000.000,00	67,7%
	000A - Apoio a integrantes do Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária (SUASA)	2.497.923,00	16,9%
	0007 - Monitoramento e Avaliação do Programa de Modernização e Fortalecimento da Defesa Agropecuária - ProDefesa	285.171,00	1,9%
	0008 - Promoção e governança da Defesa Agropecuária (SUASA)	230.821,00	1,6%
	0004 - Conhecimento e Inovação do Programa de Modernização e Fortalecimento da Defesa Agropecuária - ProDefesa	84.000,00	0,6%
	0001 - Serviços Defesa do Programa de Modernização e Fortalecimento da Defesa Agropecuária - ProDefesa	54.959,00	0,4%
	0002 - Práticas Regulatórias do Programa de Modernização e Fortalecimento da Defesa Agropecuária - ProDefesa	54.957,00	0,4%
	Subtotal	13.207.831,00	89,4%
93000 - Programações Condicionadas à Aprovação Legislativa prevista no inciso III do art. 167 da Constituição	0001 - Serviços Defesa do Programa de Modernização e Fortalecimento da Defesa Agropecuária - ProDefesa	39.407,00	0,3%
	0002 - Práticas Regulatórias do Programa de Modernização e Fortalecimento da Defesa Agropecuária - ProDefesa	39.403,00	0,3%
	0007 - Monitoramento e Avaliação do Programa de Modernização e Fortalecimento da Defesa Agropecuária - ProDefesa	197.806,00	1,3%
	0008 - Promoção e governança da Defesa Agropecuária (SUASA)	165.495,00	1,1%
	000A - Apoio a integrantes do Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária (SUASA)	1.125.372,00	7,6%
	Subtotal	1.567.483,00	10,6%
	TOTAL	14.775.314,00	100,0%

Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento – SIOP. Elaboração própria em 5/fev/2020.

Os dados revelam que, de um total de aproximadamente R\$ 14,8 milhões alocados na ação, 10,6% (R\$ 1,6 milhão) dependem de aprovação parlamentar. O montante do LOA 2020 (R\$ 14,8 milhões) é bem inferior à dotação atual de 2019, de R\$ 28,0 milhões, em valores nominais.

No novo Programa, 5 POs anteriormente existentes foram excluídos da ação ou não tiveram recursos alocados: exceto os relativos a emendas, eles existiam desde 2016. Os POs excluídos são:

000B - Sistematização e Gerenciamento da Defesa Agropecuária (SUASA)

000E - Promoção da Educação Sanitária em Defesa Agropecuária
EIND – Emendas individuais
EREL – Emendas do relator

Por outro lado, foi criado o PO a seguir:

0008 - Promoção e governança da Defesa Agropecuária (SUASA)

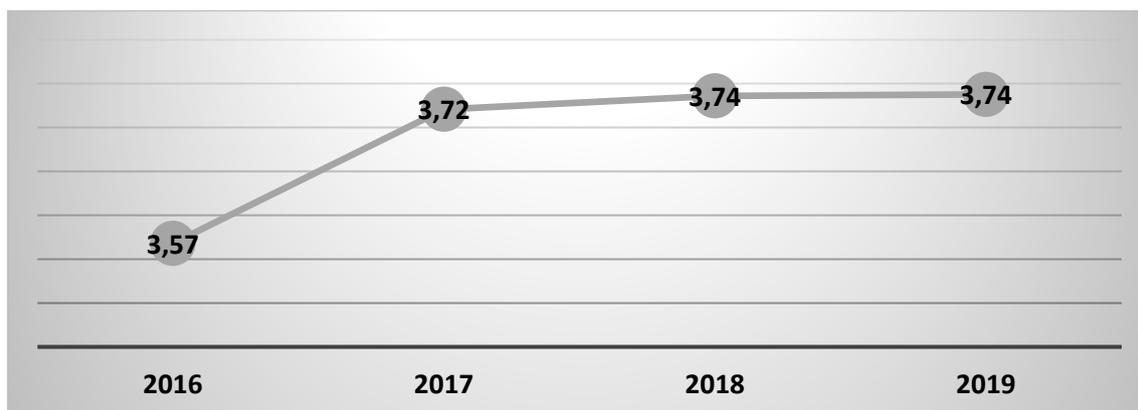
No total, conforme apresentado na Tabela 7.8, estão previstos 7 POs na ação.

7.3 Despesas com pessoal

Destaca-se que, nos dados mostrados nas seções anteriores, não estão contabilizadas as despesas com pessoal referentes aos servidores empregados na Defesa Agropecuária. Essas despesas tendem a concentrar o maior volume de recursos da área, visto que o principal insumo das fiscalizações, das inspeções e das auditorias é justamente a mão de obra.

Para a LOA 2019, foram alocados para as despesas com pessoal na Administração Direta do MAPA (UO 22101) recursos da ordem de R\$ 3,74 bilhões¹¹⁰, incluídos dispêndios com remunerações, benefícios e contribuições¹¹¹ a servidores públicos ativos e inativos. O Gráfico 7.5 abaixo traz a evolução do valor empenhado com pessoal no período 2016-2019, em valores empenhados nominais.

Gráfico 7.5: Gastos com Pessoal Ativo e Inativo entre 2016 a 2019 da Administração Direta do MAPA (R\$ bilhões)



Nota: considera os valores empenhados nominais com despesas de pessoal da Administração Direta do MAPA (UO 22201) a servidores públicos ativos e inativos, incluindo remunerações, benefícios e contribuições (previdenciárias).

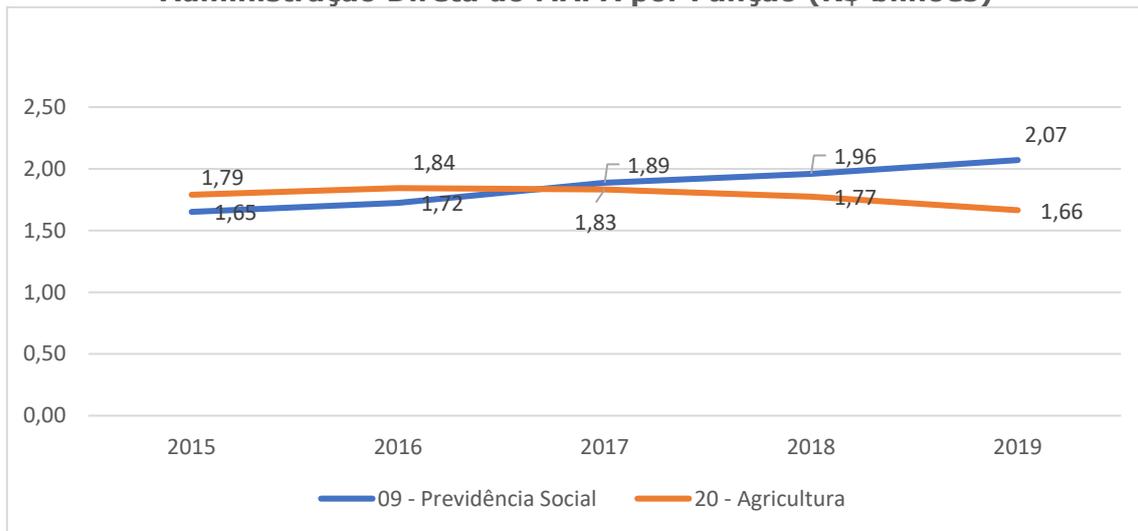
Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento – SIOP. Elaboração própria em 4/fev/2020.

O Gráfico 7.6 a seguir traz a evolução dessas mesmas despesas com pessoal separadas pelas funções 09 - Previdência Social e 20 – Agricultura, no período 2015-2019, que mostram uma tendência de elevação das despesas previdenciárias.

¹¹⁰ Tais despesas englobam os gastos com pessoal de toda a Administração Direta do MAPA.

¹¹¹ As contribuições consistem naquelas previstas na ação orçamentária 09HB: Contribuição da União, de suas Autarquias e Fundações para o Custeio do Regime de Previdência dos Servidores Públicos Federais.

Gráfico 7.6: Gastos com Pessoal Ativo e Inativo entre 2015 a 2019 da Administração Direta do MAPA por Função (R\$ bilhões)



Nota 1: considera os valores empenhados nominais com despesas de pessoal da Administração Direta do MAPA (UO 22201) a servidores públicos ativos e inativos, incluindo remunerações, benefícios e contribuições (previdenciárias).

Nota 2: exclui valores da função Encargos Especiais, por serem pequenos comparativamente às duas funções mostradas.

Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento – SIOP. Elaboração própria em 4/fev/2020.

O Gráfico 3.1 - Servidores Ativos na Secretaria de Defesa Agropecuária – SDA / 2010 a 2018, constante do capítulo 3 (Diagnóstico do Problema), mostra a queda contínua, ao longo da década, no efetivo da SDA, ante a tendência de crescimento da produção brasileira de produtos de origem animal. A solução de reforçar o quadro de servidores da pasta, entretanto, causaria impactos orçamentários significativos, mostrando-se insustentável no médio e no longo prazos se considerado o pleno atendimento da demanda¹¹². Para ilustrar a dificuldade, tomamos por base a solicitação do MAPA para abertura de concurso para os cargos de Auditor Fiscal Federal Agropecuário, Auxiliar de Laboratório, Técnico de Laboratório e Agente de Atividades Agropecuárias, feita em 09 de junho de 2017. A distribuição da demanda é apresentada na seguinte Tabela 7.9.

¹¹² Estudo preliminar da Secretaria de Orçamento Federal – SOF sobre a Defesa Agropecuária – Inspeção Animal. Junho de 2019.

Tabela 7.9: Distribuição de vagas por carreira/cargo em solicitação do MAPA para autorização de realização de concurso público

CARREIRA/CARGO	VAGAS
Auditor Fiscal Federal Agropecuário – AFFA	
Engenheiro Agrônomo	448
Farmacêutico	36
Médico Veterinário	1.004
Químico	77
Zootecnista	46
TOTAL AFFA	1.611

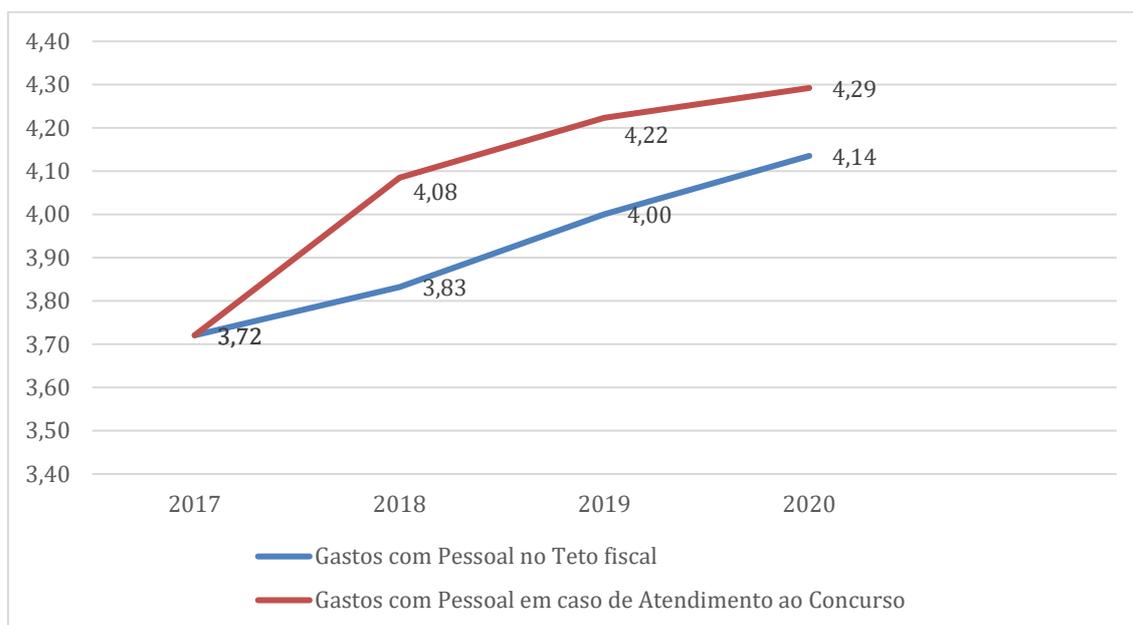
Cargos de Atividades Técnicas da Fiscalização do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	
Auxiliar de Laboratório	83
Técnico de Laboratório	175
Agente de Atividades Agropecuárias	261
TOTAL TÉCNICOS FISCALIZAÇÃO	519
TOTAL	2.130

Fonte: MAPA, Processo SEI nº 03000.001543/2017-99.

À época, o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão – MP considerou, para cálculo do impacto orçamentário, um total de 1.397 vagas. Exceto para o caso de Auxiliar de Laboratório (83 vagas), foram levadas em conta quantidades inferiores em relação às solicitadas pelo MAPA: AFFA – 1.152; Técnico de Laboratório – 114; Agente de Atividades Agropecuários – 48. Essa redução deveu-se à necessidade de cumprimento dos limites autorizados de vagas nos respectivos cargos, observando-se a diferença entre a quantidade de cargos aprovados e o número de cargos ocupados. Mesmo com a redução em relação ao número de vagas solicitadas originalmente pelo MAPA, o impacto orçamentário levantado, conforme Processo SEI nº 03000.001543/2017-99, seria de R\$ 205.407.952,76 (abril a dezembro) no ano de 2018 e de R\$ 279.969.944,83 nos anos subsequentes, o que afetaria significativamente a administração das despesas e a programação orçamentária e financeira dos exercícios.

O Gráfico 7.7 mostra a projeção de gastos com pessoal da Administração Direta do MAPA (UO 22101) a partir do valor empenhado liquidado de 2017: a linha azul representa a simulação da despesa compatível com o teto fiscal, corrigida pelo IPCA acumulado entre julho do ano T-2 e junho do ano T-1; já a linha vermelha representa a simulação da despesa que atenderia à demanda de concurso para contratar pessoal, reajustada conforme a variação percentual da dotação atual dos gastos de pessoal do MAPA.

Gráfico 7.7: Simulações de Gastos com Pessoal: Teto fiscal X Atendimento ao concurso (R\$ bilhões)



Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento – SIOP. Elaboração própria em 15/out/2019.

Levando em consideração o Novo Regime Fiscal aprovado pela Emenda Constitucional nº 95 de 2016, que instituiu teto de gastos para as despesas primárias, tendo em vista que a Despesa de Pessoal e Encargos Sociais do MAPA (empenhado liquidado) em 2017 foi da ordem de R\$ 3,72 bilhões e a inflação acumulada entre julho de 2016 e junho de 2017 medida pelo IPCA foi de 3,00% (limite do teto para 2018), o aumento da despesa não poderia ser superior a R\$ 111,62 milhões sem impactar outras despesas primárias. Sabe-se que o IPCA entre julho de 2017 e junho de 2018 foi de 4,39% e o IPCA entre julho de 2018 e junho de 2019 foi de 3,37%, o que permitiu simular os outros incrementos baseados nos respectivos valores do ano anterior, conforme mostra a linha azul de Gastos com Pessoal compatível com o teto fiscal.

Por outro lado, a linha vermelha dos Gastos com Pessoal em caso de atendimento ao concurso mostra um crescimento na ordem de R\$ 364 milhões entre 2017 e 2018, considerando uma variação de 4,27% da dotação sobre o valor empenhado liquidado de 2017 acrescida do impacto orçamentário de R\$ 205,4 milhões em 2018 (Processo SEI nº 03000.001543/2017-99). No ano de 2019, foi considerada a variação da dotação em relação a do ano anterior de 1,57% sobre o valor resultante de 2018 (R\$ 4,08 bilhões) acrescido de R\$ 74,56 milhões equivalentes ao incremento no impacto orçamentário de 2019 – ou seja, R\$ 279,97 milhões em 2019 menos R\$ 205,4 milhões em 2018 (valores previstos no Processo SEI). No ano de 2020 foi aplicada a variação da dotação em relação a do ano anterior de 1,63% sobre o valor resultante de 2019, R\$ 4,22 bilhões, chegando a R\$ 4,29 bilhões.

Conclui-se que o impacto orçamentário estimado nos anos de 2018 em diante decorrente da aprovação do concurso do MAPA superaria o valor compatível com o teto fiscal. O Novo Regime Fiscal impõe, na prática, uma proibição de crescimento real das despesas públicas primárias. Todavia, ainda que a demanda de pessoal do MAPA redimensionada pelo MP estivesse em conformidade com a correção das despesas com a folha de pagamento pelo IPCA (R\$ 111,62 milhões em 2018), é importante destacar que o limite estabelecido pelo Novo Regime Fiscal compreende despesas obrigatórias que têm regras próprias de crescimento e, de certa forma, protege o valor real de despesas relacionadas à educação e saúde. Nesse contexto, fica evidente a grande dificuldade da União de reforçar o quadro de servidores para a Defesa Agropecuária.

Em função, entre outros, do impacto orçamentário e dos limites de gastos trazidos pelo Novo Regime Fiscal, não foi possível a autorização para realização de concurso com o quantitativo solicitado pelo MAPA, de 2.130 (dois mil cento e trinta) cargos efetivos. No entanto, dentro do espaço fiscal possível e diante do cenário à época existente, houve autorização para a realização de concurso para 300 (trezentos) cargos de Auditor Fiscal Federal Agropecuário - Médico Veterinário.

Cabe complementar que, de acordo com o processo SEI 03000.001736/2017-40, houve pedido adicional do MAPA, em 05 de julho de 2017, para realização de processo simplificado para a contratação temporária emergencial de 360 médicos veterinários. O MP autorizou, a partir de set/2017, a contratação de até 300 médicos veterinários do Plano Geral de Cargos do Poder Executivo – PGPE pelo prazo de 1 ano, prorrogável justificadamente pelo mesmo período. Essa solicitação buscou atender à necessidade temporária de excepcional interesse público, que consiste em ações emergenciais de inspeção de produtos de origem animal para Defesa Agropecuária no intuito de “honrar todos os compromissos comerciais acordados com os países importadores de carnes e derivados, sob pena de fechamento de mercados, o que significaria enormes perdas econômicas para o país, com gravíssimas consequências sociais”.

8 Análise comparativa internacional¹¹³

A fim de estudar alternativas de gestão da inspeção animal em estabelecimentos de abate no Brasil, especialmente daqueles que produzem carne destinada à exportação, analisamos comparativamente alguns aspectos da experiência internacional na área. Para tanto, investigamos os modelos de inspeção de quatro dos maiores exportadores de carne do mundo: Estados Unidos, Argentina, Austrália e Nova Zelândia. A produção desses países tem acesso a mercados importantes e com alto nível de exigência – como o da União Europeia – representando, por isso, potencial concorrência ao Brasil no mercado internacional.

O estudo é feito a partir de três aspectos: 1) organização institucional do modelo de inspeção animal em estabelecimentos de abate com foco na produção de carne para exportação; 2) características e responsabilidade pela inspeção; e 3) modo de financiamento.

A análise demonstra que há uma grande diversidade de modelos de inspeção, podendo-se estabelecer uma espécie de *continuum* que vai de modelos mais tradicionais, como o dos Estados Unidos – sob a responsabilidade de agentes estatais da administração direta – passando por modelos intermediários, como os da Argentina e da Nova Zelândia – que envolvem agências ou empresas públicas com certa autonomia administrativa e financeira – até chegar a modelos com maior participação do setor privado, como o da Austrália – baseado no envolvimento de atores externos ao governo (profissionais, empresas prestadoras de serviços).

A diversidade também ocorre em relação ao financiamento das atividades estatais de inspeção. No caso dos EUA, o financiamento se dá em maior parte por meio dos impostos cobrados dos contribuintes. Nos demais casos, há importante participação de recursos privados, normalmente através da cobrança de taxas dos atores privados que demandam a prestação do serviço por parte do poder público. Essas taxas buscam a recuperação de parte ou da totalidade dos custos do Estado com a atividade e podem abarcar tanto os custos diretos quanto os indiretos envolvidos na prestação do serviço.

É importante salientar que, nos países de língua inglesa, é feita uma divisão entre tipos de taxas (*fees* e *levies*), representando situações fáticas distintas passíveis de cobrança. As *fees* referem-se à cobrança por um serviço prestado diretamente a um indivíduo ou organização, com

¹¹³ Baseada em estudo preliminar da Secretaria de Orçamento Federal – SOF sobre a Defesa Agropecuária – Inspeção Animal. Junho de 2019.

características de bem privado – excludente e rival. Já as *levies* correspondem à cobrança por uma prestação estatal a um grupo de indivíduos ou organizações, com características de um bem de clube – excludente, mas não rival¹¹⁴ (New Zealand, 2017; Australia, 2015). A cobrança pelos serviços associados à inspeção pode envolver uma combinação de diversas *fees* e *levies*.

8.1 Estados Unidos

Os Estados Unidos são grandes produtores e exportadores de vários tipos de carne no mercado mundial. Segundo dados do *United States Department of Agriculture – USDA*, em 2019 o país apresenta as seguintes posições nos rankings de produção e de exportação de carnes bovina, de frango e suína (Tabela 8.1).

Tabela 8.1: Posição dos EUA nos rankings de produção e exportação de carnes

Ranking	Produção	Exportação
Carne bovina, em toneladas (peso da carcaça)	1º	4º
Carne de frango em toneladas (pronto para cozinhar)	1º	2º
Carne suína, em toneladas (peso da carcaça)	3º	2º

Fonte: Relatório *Livestock and Poultry: World Markets and Trade* do USDA, Foreign Agricultural Service, 10/out/2019¹¹⁵. Elaboração própria.

Nota: Nos rankings, o Relatório considera a União Europeia – composta de 28 países – como uma única unidade.

O modelo de inspeção de carne dos Estados Unidos é bastante tradicional, com forte participação de órgãos e agentes do Estado.

Quanto à organização institucional, a inspeção de carne em estabelecimentos federais de abate está sob a responsabilidade do Serviço de Inspeção e de Segurança Alimentar (*Food Safety and Inspection Service – FSIS*), órgão do Departamento de Agricultura (USDA). A legislação exige inspeção ou regulamentação federal da produção de carne e aves para comercialização como alimento humano. A atuação do FSIS baseia-se, entre outros, na Lei Federal de Inspeção de Carnes (*Federal Meat Inspection Act – FMIA*) e na Lei de Inspeção de Produtos Avícolas (*Poultry Products Inspection Act – PPIA*).

De maneira geral, somente estabelecimentos inspecionados pelo Governo Federal podem fabricar produtos destinados ao comércio interestadual ou para exportação a países estrangeiros. Em 2018, 6.462 estabelecimentos estavam sob supervisão do FSIS (USA, 2019). Além disso, o FSIS emite certificados oficiais para exportação de produtos inspecionados e aprovados para qualquer país estrangeiro. Há, entretanto, arranjos alternativos envolvendo a cooperação com os estados na inspeção, como o Programa de Remessa Interestadual Cooperativa (*Cooperative Interstate Shipment Program – CIS*), que permite que produtos de estabelecimentos inspecionados por programas de inspeção estaduais declarados idênticos ao

¹¹⁴ Fontes:

NEW ZEALAND. The Treasury. *Guidelines for Setting Charges in the Public Sector*. Wellington, 2017
 AUSTRALIA. Department of Agriculture and Water Resources. *Cost Recovery Implementation Statement: Food exports certification, 2015–16*. Canberra, 2015.

¹¹⁵ Disponível em: <https://downloads.usda.library.cornell.edu/usda-esmis/files/73666448x/g445ct12h/ff365k146/Livestock_poultry.pdf>. Acesso em 15/out/2019.

programa federal sejam comercializados além do estado de origem e, potencialmente, exportados. O programa atualmente abrange cinco estados¹¹⁶.

Em relação às características e à responsabilidade, a inspeção é geralmente realizada por Veterinários da Saúde Pública (*Public Health Veterinarians – PHV*) – que normalmente atuam como supervisores (*Supervisory Public Health Veterinarians – SPHV*) – e por Inspectores de Alimentos (*Food Inspectors – FI*). Esses agentes são empregados diretamente pelo FSIS. A presença de pessoal de inspeção do FSIS é obrigatória na realização de operações de abate nos frigoríficos habilitados e os agentes do governo são responsáveis por conduzir a inspeção carcaça por carcaça, além de verificar se os padrões de segurança alimentar estabelecidos estão sendo cumpridos¹¹⁷. O FSIS tem 8.984 empregados, dos quais 7.910 – 7.699 permanentes e 211 não permanentes – atuam na linha de frente nos estabelecimentos sob inspeção, nos laboratórios do FSIS, e em depósitos e centros de distribuição¹¹⁸.

Não obstante a forte presença de agentes do FSIS, destaca-se que o Ato Cooperativo do Estado Federal (*Federal State Cooperative Act – Talmadge-Aiken*) permitiu que, por meio de acordos de cooperação, inspetores estaduais atuassem em estabelecimentos sob inspeção federal. Nesse caso, eles operam como inspetores federais e estão sob supervisores federais. O produto inspecionado leva o selo do FSIS. Em 2018, a inspeção em estabelecimentos sob inspeção federal por meio desses acordos abrangia 350 estabelecimentos¹¹⁹. O FSIS também tem estimulado a adesão de estabelecimentos ao Novo Sistema de Inspeção de Frangos (*New Poultry Inspection System – NPIS*) e ao Novo Sistema de Inspeção de Suínos (*New Swine Inspection System – NSIS*), em que parte das tarefas não diretamente ligadas à saúde pública ou ao bem-estar animal – como atividades pré-inspeção ou de controle de qualidade – passam a ser delegadas a empregados dos estabelecimentos. Enquanto isso, a atividade dos inspetores é focalizada em tarefas ligadas mais diretamente à saúde pública e ao bem-estar animal – como a inspeção carcaça por carcaça ao final do processo de abate, a coleta de amostras para testes laboratoriais, o exame das condições sanitárias da planta e dos equipamentos e a verificação da conformidade global do processo com os requisitos regulatórios – a partir de uma perspectiva de avaliação de riscos¹²⁰.

O financiamento das atividades de inspeção do FSIS é em grande medida público, por meio de recursos orçamentários. Atualmente, é feita a cobrança de taxas (*fees*) para serviços de inspeção prestados além do período regular de trabalho e em feriados. Destaca-se que, há vários anos,

¹¹⁶ UNITED STATES OF AMERICA (USA). United States Department of Agriculture (USDA). 2020 *President’s Budget – USDA Explanatory Notes – Food Safety and Inspection Service*. Washington D.C., 2019.

¹¹⁷ Fontes:

AMERICAN VETERINARY MEDICAL ASSOCIATION (AVMA). *A plan to improve recruitment and retention of Supervisory Public Health Veterinarians (SPHVs)*. Schaumburg, IL, 2017.

UNITED STATES OF AMERICA (USA). United States Department of Agriculture (USDA). *Food Safety and Inspection Service (FSIS)*. USA. Site: <<http://www.fsis.usda.gov/>>. 2019.

UNITED STATES OF AMERICA (USA). United States Department of Agriculture (USDA). Food Safety and Inspection Service (FSIS). *FSIS Directive 6100.1: Ante-Mortem Livestock Inspection*. Washington D.C., 2014.

UNITED STATES OF AMERICA (USA). United States Department of Agriculture (USDA). Food Safety and Inspection Service (FSIS). *FSIS Directive 6100.2: Post-Mortem Livestock Inspection*. Washington D.C., 2016.

¹¹⁸ UNITED STATES OF AMERICA (USA). United States Department of Agriculture (USDA). 2020 *President’s Budget – USDA Explanatory Notes – Food Safety and Inspection Service*. Washington D.C., 2019.

¹¹⁹ UNITED STATES OF AMERICA (USA). United States Department of Agriculture (USDA). 2020 *President’s Budget – USDA Explanatory Notes – Food Safety and Inspection Service*. Washington D.C., 2019.

¹²⁰ UNITED STATES OF AMERICA (USA). United States Department of Agriculture (USDA). *Food Safety and Inspection Service (FSIS)*. USA. Site: <<http://www.fsis.usda.gov/>>. 2019.

documentos orçamentários da administração federal têm trazido, sem sucesso, uma proposta de modificação legislativa com vistas a estipular novas possibilidades de cobrança de taxas (*fees*) aos estabelecimentos – objetivando cobrir os custos dos programas de inspeção. Estima-se que essa cobrança poderia gerar um valor de aproximadamente US\$ 660 milhões, o que corresponde a cerca de 65% do orçamento estimado do FSIS para o ano de 2020, de US\$ 1,04 bilhão. As taxas cobririam os custos de todas as atividades de inspeção doméstica e da maioria das operações centrais dos programas de inspeção, mas não cobririam despesas de funções como investigações, fiscalização, análise de risco e resposta a emergências. Estima-se que teriam um impacto de menos de um centavo de dólar por libra de peso no custo ao consumidor. Uma vez aprovadas, as taxas seriam usadas para reduzir as necessidades de dotação orçamentária nos anos seguintes¹²¹.

8.2 Argentina

A Argentina tem papel importante no mercado mundial de carne bovina e de frango. Segundo dados do USDA, em 2019 o país apresenta as seguintes posições no ranking de produção e de exportação desses tipos de carne (Tabela 8.2).

Tabela 8.2: Posição da Argentina nos rankings de produção e exportação de carnes

Ranking	Produção	Exportação
Carne bovina, em toneladas (peso da carcaça)	6º	5º
Carne de frango, em toneladas (pronto para cozinhar)	10º	11º

Fonte: Relatório *Livestock and Poultry: World Markets and Trade* do USDA, Foreign Agricultural Service, 10/out/2019¹²². Elaboração própria.

Nota: Nos rankings, o Relatório considera a União Europeia – composta de 28 países – como uma única unidade.

O modelo de inspeção de carne do país classifica-se como intermediário, com a participação estatal canalizada através de uma agência específica vinculada ao governo.

Quanto à organização institucional do modelo, a administração do sistema de inspeção de carnes e produtos de origem animal é feita pelo Serviço Nacional de Sanidade e Qualidade Agroalimentar (*Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria* – Senasa). O Senasa é uma agência descentralizada, com autonomia econômico-financeira e técnico-administrativa e dotada de personalidade jurídica própria¹²³. Está vinculado atualmente ao Ministério da

¹²¹ Fontes:

UNITED STATES OF AMERICA (USA). United States Department of Agriculture (USDA). 2019 *President's Budget – Food Safety and Inspection Service*. Washington D.C., 2018.

UNITED STATES OF AMERICA (USA). United States Department of Agriculture (USDA). *Food Safety and Inspection Service (FSIS)*. USA. Site: <<http://www.fsis.usda.gov/>>. 2019.

¹²² Disponível em: <https://downloads.usda.library.cornell.edu/usda-esmis/files/73666448x/g445ct12h/ff365k146/Livestock_poultry.pdf>. Acesso em 15/out/2019. Nota: esse relatório considera nos rankings de produção e de exportação a União Europeia composta de 28 países.

¹²³ Fontes:

ARGENTINA. *Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (Senasa)*. Argentina. Site: <<https://www.argentina.gob.ar/senasa>>. 2019.

Pecuária, Agricultura e Pesca (*Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca – MGAP*). Em 2016, eram 158 os estabelecimentos habilitados para o abate de bovinos sob a inspeção do serviço¹²⁴.

Quanto às características e à responsabilidade pela inspeção, a estrutura do Senasa inclui os Serviços de Inspeção Veterinária (*Servicios de Inspección Veterinaria – SIV*) em plantas frigoríficas, que possuem presença permanente nos estabelecimentos habilitados. Os SIVs são comandados por um veterinário oficial (Inspetor Veterinário Chefe do Serviço) e compostos por Inspetores Veterinários – dependendo do tamanho da demanda – e por Assistentes Veterinários (auxiliares) de formação técnica/tecnológica. Todos são empregados da agência. O Serviço faz o pagamento a cada empregado do programa de inspeção diretamente, depositando o salário em sua conta bancária pessoal. Além dos empregados da agência, o Inspetor Veterinário Chefe pode designar empregados contratados e pagos pelo estabelecimento para, sob sua supervisão, executarem tarefas de apoio à inspeção, sobretudo à inspeção *post mortem*¹²⁵.

Em relação ao financiamento, o Senasa é em boa medida financiado por recursos do Tesouro Nacional. No entanto, são também cobradas taxas (*tasas e aranceles*) pela prestação dos serviços, depositadas em conta específica da entidade, o que contribui de modo significativo para o financiamento de suas atividades. A estrutura das taxas foi recentemente reorganizada pelo Ministério responsável (*Resolución 61/2018 e Resolución 189/2018*), passando de cerca de 1.500 para cerca de 300, com um maior nível de agregação¹²⁶. Dentre as taxas que recaem sobre os estabelecimentos de abate, destacam-se uma taxa de registro e habilitação com duração determinada, uma taxa fixa associada ao risco e ao volume da produção do estabelecimento, e uma taxa variável por animal abatido¹²⁷. O orçamento do Senasa de 2019 prevê recursos da ordem de \$ 8.735 milhões de pesos, dos quais \$ 4.148 milhões correspondem a ingressos não tributários: \$ 4.133 milhões referentes a taxas por serviços prestados e \$ 14 milhões a multas por infrações¹²⁸. Já os ingressos tributários, no valor de \$ 4.085 milhões¹²⁹, correspondem a um percentual do valor CIF das importações que pagam tributos aduaneiros¹³⁰.

UNITED STATES OF AMERICA (USA). United States Department of Agriculture (USDA). Food Safety and Inspection Service (FSIS). *Evaluating the food safety inspection systems governing meat products exported to the United States of America. Final Report of an Audit Conducted in Argentina*. Washington D.C., 2019.

¹²⁴ ARGENTINA. *Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (Senasa)*. Argentina. Site: <<https://www.argentina.gob.ar/senasa>>. 2019.

¹²⁵ Fontes:

ARGENTINA. *Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (Senasa)*. Argentina. Site: <<https://www.argentina.gob.ar/senasa>>. 2019.

UNITED STATES OF AMERICA (USA). United States Department of Agriculture (USDA). Food Safety and Inspection Service (FSIS). *Evaluating the food safety inspection systems governing meat products exported to the United States of America. Final Report of an Audit Conducted in Argentina*. Washington D.C., 2019.

WORLD ORGANISATION FOR ANIMAL HEALTH (OIE). Informe de evaluación OIE - PVS de los servicios veterinarios de la República Argentina. Paris, 2014.

¹²⁶ ARGENTINA. *Actualización de aranceles que percibe el Senasa por servicios prestados*. Argentina, 2019. Disponível em: < <https://www.argentina.gob.ar/noticias/actualizacion-de-aranceles-que-percibe-el-senasa-por-servicios-prestados>>. Acesso em 30/set/2019.

¹²⁷ ARGENTINA. Ministerio de Agroindustria. *Resolución 61/2018*. Argentina, 2018.

¹²⁸ ARGENTINA. *Presupuesto 2019. Entidad 623 - Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria*. Argentina, 2018.

¹²⁹ ARGENTINA. *Presupuesto 2019. Entidad 623 - Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria*. Argentina, 2018.

¹³⁰ Há ainda um valor de \$ 501 milhões de pesos, classificado como “Venda de Bens e Serviços das Administrações Públicas”.

8.3 Nova Zelândia

A Nova Zelândia tem papel importante especialmente nos mercados mundiais de carne ovina e bovina, apresentando as seguintes posições no ranking de exportação: carne ovina – 2ª posição, em quantidade, segundo dados da FAO¹³¹ de 2017; e carne bovina – 6ª posição, em toneladas (peso da carcaça), conforme dados do USDA¹³².

Seu modelo de inspeção de carne também se classifica como intermediário, com a participação de uma empresa estatal.

Quanto à organização institucional, as atividades oficiais relacionadas à inspeção de carne em estabelecimentos de abate são realizadas pelo Ministério das Indústrias Primárias (*Ministry for Primary Industries* - MPI) – por meio de seus Serviços de Verificação (*MPI Verification Services* – MPI VS) – e pela *AsureQuality*, empresa estatal ligada ao Ministério das Empresas Estatais (*Ministry of State Owned Enterprises*).

Em relação às características e à responsabilidade, as atividades oficiais de inspeção *post mortem* em matadouros são realizadas por inspetores da *AsureQuality* (*Official Assessors*). Os padrões que os inspetores da empresa devem atender na inspeção *post mortem* são especificados pelo MPI, que também especifica os requisitos de competência que os inspetores devem cumprir. Já a inspeção *ante mortem* é conduzida ou por um veterinário do governo (do MPI VS) ou por um inspetor oficial da *AsureQuality* especialmente treinado e sob supervisão direta do veterinário do governo. A *AsureQuality* conta com cerca de 750 inspetores de carne, que atuam em 73 estabelecimentos¹³³. Todo o processo é supervisionado por um Supervisor Técnico Veterinário (*Veterinary Technical Supervisor* – VTS) do MPI VS, que também verifica se os serviços de inspeção prestados pela *AsureQuality* estão consistentes com os requisitos do MPI e com exigências sanitárias específicas de eventuais importadores. O MPI assegura, nos estabelecimentos certificados, a presença diária de inspetores do governo¹³⁴¹³⁵. Salienta-se que os salários dos funcionários de inspeção designados pelo MPI e pela *AsureQuality* são pagos

¹³¹ Fonte: <http://www.fao.org/faostat/en/#rankings/countries_by_commodity_exports>. Acesso em 15/out/ 2019.

¹³² Fonte: Relatório *Livestock and Poultry: World Markets and Trade* do USDA, Foreign Agricultural Service, 10/out/2019. Disponível em: <https://downloads.usda.library.cornell.edu/usda-esmis/files/73666448x/g445ct12h/ff365k146/Livestock_poultry.pdf>. Acesso em 15/out/2019. Nota: Nos rankings, o Relatório considera a União Europeia – composta de 28 países – como uma única unidade.

¹³³ NEW ZEALAND. *AsureQuality*. Site: <<https://www.asurequality.com/>>. 2019.

¹³⁴ O quadro de inspetores do governo é constituído pelo pessoal do MPI VS (veterinários do governo) e pelo pessoal da *AsureQuality*.

¹³⁵ Fontes:

UNITED STATES OF AMERICA (USA). United States Department of Agriculture (USDA). Food Safety and Inspection Service (FSIS). *Evaluating the food safety systems governing meat and poultry products exported to the United States of America. Draft Final Report of an Audit Conducted in New Zealand*. Washington D.C., 2015.

UNITED STATES OF AMERICA (USA). United States Department of Agriculture (USDA). Food Safety and Inspection Service (FSIS). *Evaluating the food safety systems governing beef, veal, sheep, and goat meat products exported to the United States of America. Final Report of an Audit Conducted in New Zealand*. Washington D.C., 2019.

EUROPEAN COMMISSION (EC). Directorate-General for Health and Food Safety. *Final report of an audit carried out in New Zealand from 16 October 2014 to 03 November 2014 in order to assess the public health control system and certification procedures for fresh bovine, ovine and equine meat, and casings destined for export to the European Union under the auspices of the agreement between the European Community and New Zealand on sanitary measures applicable to trade in live animals and animal products*. Brussels, 2014.

diretamente por essas organizações do governo, a partir dos fundos coletados em função dos serviços prestados, conforme os respectivos mecanismos de obtenção de recursos¹³⁶.

Quanto ao financiamento, há a cobrança de taxas – *fees* e *levies* – pelos serviços prestados pelo MPI VS mediante um modelo de recuperação de custos – *cost recovery*. O modelo pressupõe a recuperação dos custos incorridos na prestação de serviços pelo Estado a indivíduos e a negócios que obtêm benefícios econômicos desses serviços ou que geram riscos à saúde pública, à biossegurança ou à sustentabilidade dos recursos primários do país¹³⁷. Já os serviços da *AsureQuality* são prestados aos estabelecimentos mediante um contrato entre as partes, que estabelece as condições de pagamento¹³⁸.

O modelo de *cost recovery* neozelandês prevê a recuperação de custos relativos a serviços caracterizados como bens privados – que beneficiam um indivíduo ou empresa específica – ou bens de clube – que beneficiam setores como um todo. Já os bens públicos são normalmente financiados pelos impostos. Aproximadamente 40% do financiamento departamental do MPI provem de esquemas de recuperação de custo¹³⁹. Destaca-se que as *fees* e *levies* cobradas podem abarcar tanto custos diretos do serviço – pessoal, viagens, equipamentos – como indiretos – suporte operacional e administrativo para uma prestação específica, custos gerais de suporte (finanças, recursos humanos, serviços legais). Salienta-se também que a cobrança inclui taxas com valor fixo – como uma taxa anual de funcionamento associada ao tamanho da produção – e com valor variável – como a taxa por animal abatido e a taxa por hora trabalhada do pessoal do MPI VS na inspeção¹⁴⁰.

Um dos aspectos fundamentais do modelo é a transparência em relação aos valores das taxas e à eficiência dos serviços. Nesse sentido, a legislação prevê revisões periódicas que considerem questões como a evolução dos custos, a performance dos serviços e os potenciais impactos da revisão da cobrança no comportamento dos usuários e na economia. A participação dos *stakeholders* é essencial nesse processo, inclusive para dar maior legitimidade às decisões tomadas. Destaca-se que, para acompanhar o estado das cobranças e subsidiar eventuais revisões, o MPI elabora relatórios contábeis periódicos das taxas cobradas (*memorandum accounts*). Os relatórios consolidam as receitas e as despesas correspondentes a cada taxa, evidenciando eventuais superávits ou déficits – que podem decorrer, por exemplo, de uma mudança nos custos do serviço ou de oscilações na demanda do mercado. O objetivo é manter o equilíbrio ao longo do tempo, evitando-se um déficit ou um superávit contínuo. Assim, a

¹³⁶ Fontes:

UNITED STATES OF AMERICA (USA). United States Department of Agriculture (USDA). Food Safety and Inspection Service (FSIS). *Evaluating the food safety systems governing meat and poultry products exported to the United States of America. Draft Final Report of an Audit Conducted in New Zealand*. Washington D.C., 2015.

UNITED STATES OF AMERICA (USA). United States Department of Agriculture (USDA). Food Safety and Inspection Service (FSIS). *Evaluating the food safety systems governing beef, veal, sheep, and goat meat products exported to the United States of America. Final Report of an Audit Conducted in New Zealand*. Washington D.C., 2019.

¹³⁷ NEW ZEALAND. Ministry for Primary Industries (MPI). *A review of cost recovery for selected services provided by the Ministry for Primary Industries*. Wellington, 2018.

¹³⁸ NEW ZEALAND. *AsureQuality*. Site: <<https://www.asurequality.com/>>. 2019.

¹³⁹ NEW ZEALAND. Ministry for Primary Industries (MPI). *A review of cost recovery for selected services provided by the Ministry for Primary Industries*. Wellington, 2018.

¹⁴⁰ NEW ZEALAND. Ministry for Primary Industries (MPI). *A review of cost recovery for selected services provided by the Ministry for Primary Industries*. Wellington, 2018.

ocorrência de um desequilíbrio duradouro entre receitas e despesas pode indicar a necessidade de revisão do valor da taxa¹⁴¹.

8.4 Austrália

A Austrália é uma grande produtora e exportadora especialmente de carne bovina e ovina, sendo também importante exportadora de carne suína. De acordo com dados da FAO¹⁴², em 2017 o país se encontrava na 1ª posição, em toneladas, no ranking de exportação de carne ovina. Já em relação à carne bovina, segundo dados do USDA¹⁴³, em 2019 o país aparece na 7ª posição no ranking da produção e na 2ª posição no ranking da exportação, em toneladas (peso da carcaça). Quanto à carne suína, em 2019 o país aparece como 9º maior exportador, em toneladas (peso da carcaça).

O modelo de inspeção de carne do país é, dentre os estudados, o que apresenta maior participação do setor privado, não obstante a presença do setor público continue sendo significativa.

Quanto à organização institucional, a inspeção veterinária da carne destinada à exportação é coordenada pelo Departamento de Agricultura e Recursos Hídricos (*Department of Agriculture and Water Resources – DAWR*) e opera sob o Sistema Australiano de Inspeção de Carne para Exportação (*Australian Export Meat Inspection System - AEMIS*), um sistema de controles especificado e verificado pelo governo. No processo de inspeção, há a participação importante de atores privados – oficiais autorizados e empregadores independentes –, conforme detalhado a seguir (OIE, 2015; Austrália, 2019)¹⁴⁴.

Em relação às características e à responsabilidade, um veterinário do DAWR (*On Plant Veterinarian – OPV*) está presente o tempo todo na planta e é responsável pela inspeção *ante mortem* e pela verificação das práticas de inspeção *post mortem* e dos procedimentos sanitários e de gestão de risco dos processadores, entre outras tarefas. Os serviços de inspeção são prestados por funcionários do DAWR denominados Assessores de Segurança Alimentar de Carne (*Food Safety Meat Assessors - FSMA*) – pelo menos um por estabelecimento operando sob o AEMIS – ou por Oficiais Autorizados do Governo Australiano (*Australian Government Authorised Officers - AAO*) – agentes credenciados pelo governo, com requisitos de qualificação específicos – que podem ser empregados diretamente pelo estabelecimento ou então contratados pelo estabelecimento junto a um prestador de serviços terceirizado (empregador independente)

¹⁴¹ NEW ZEALAND. Ministry for Primary Industries (MPI). A review of cost recovery for selected services provided by the Ministry for Primary Industries. Wellington, 2018.

¹⁴² Fonte: <http://www.fao.org/faostat/en/#rankings/countries_by_commodity_exports>. Acesso em 15/out/2019.

¹⁴³ Fonte: Relatório *Livestock and Poultry: World Markets and Trade* do USDA, Foreign Agricultural Service, 10/out/2019. Disponível em: <https://downloads.usda.library.cornell.edu/usda-esmis/files/73666448x/g445ct12h/ff365k146/Livestock_poultry.pdf>. Acesso em 15/out/2019. Nota: Nos rankings, o Relatório considera a União Europeia – composta de 28 países – como uma única unidade.

¹⁴⁴ Fontes:

AUSTRÁLIA. *Department of Agriculture and Water Resources (DAWR)*. Austrália. Site: <<http://www.agriculture.gov.au>>. 2019.

WORLD ORGANISATION FOR ANIMAL HEALTH (OIE). *OIE PVS Evaluation Report of the Veterinary Services of Australia*. Paris, 2015.

aprovado pelo DAWR¹⁴⁵. Todos os inspetores estão sob a supervisão direta do OPV¹⁴⁶. O DAWR paga diretamente os salários dos funcionários do governo designados para fornecer os serviços. Já os AAOs, empregados diretamente pelos estabelecimentos ou através de empregadores independentes, recebem o pagamento dessas fontes¹⁴⁷.

Um ponto a ser destacado ao analisar o caso australiano é o posicionamento dos importadores em relação à participação de agentes privados no processo de inspeção, em função de um potencial conflito de interesses na atuação desses atores. Na medida em que o mercado de produção de carne é bastante competitivo, as características do sistema de inspeção de um país podem determinar a abertura ou o fechamento de um mercado para exportação. No Quadro 8.1, apresentamos alguns dos questionamentos feitos pela União Europeia quando da implantação do modelo atual de inspeção australiano com participação do setor privado e uma das exigências feitas pelos Estados Unidos no âmbito do processo de afirmação de equivalência do AEMIS com o sistema de inspeção doméstica do FSIS.

¹⁴⁵ No caso das exportações para os EUA, em estabelecimentos de criação de bovinos, ovinos e caprinos onde AAOs executam exames *post mortem*, todas as carcaças são submetidas à verificação por um FSMA. Além disso, o OPV, eventualmente assistido por um FSMA, verifica as atividades realizadas pelos AAOs em relação aos padrões de performance estabelecidos (USA, 2017; USA, 2019).

¹⁴⁶ Fontes:

WORLD ORGANISATION FOR ANIMAL HEALTH (OIE). *OIE PVS Evaluation Report of the Veterinary Services of Australia*. Paris, 2015.

UNITED STATES OF AMERICA (USA). United States Department of Agriculture (USDA). Food Safety and Inspection Service (FSIS). *Evaluating the food safety systems governing meat products exported to the United States of America. Final Report of an Audit Conducted in Australia*. Washington D.C., 2017.

UNITED STATES OF AMERICA (USA). United States Department of Agriculture (USDA). Food Safety and Inspection Service (FSIS). *Evaluating the food safety systems governing meat and poultry exported to the United States of America. Final Report of an Audit Conducted in Australia*. Washington D.C., 2019.

¹⁴⁷ UNITED STATES OF AMERICA (USA). United States Department of Agriculture (USDA). Food Safety and Inspection Service (FSIS). *Evaluating the food safety systems governing meat and poultry exported to the United States of America. Final Report of an Audit Conducted in Australia*. Washington D.C., 2019.

Quadro 8.1: Posição da União Europeia e dos Estados Unidos sobre o modelo de inspeção australiano

A modificação do sistema de inspeção australiano, a partir da introdução do AEMIS em 2011, incluiu a opção de que a inspeção *post mortem* fosse realizada por atores privados – os AAOs – contratados pelos estabelecimentos de abate diretamente ou por meio de empresas credenciadas. O novo modelo foi avaliado por alguns importadores, que questionaram diversos aspectos do sistema de inspeção, sugerindo mudanças eventualmente implementadas para as exportações a eles dirigidas.

Em auditoria realizada pela Comissão Europeia em 2012, foi apontado que, na medida em que o modelo delegava boa parte da responsabilidade para os próprios estabelecimentos, o arranjo previsto não contribuía para o efetivo gerenciamento do potencial para um conflito de interesses. De acordo com a auditoria,

“A confiabilidade do sistema australiano de certificação de carne para a UE tem que ser questionada à luz dos resultados. O procedimento de certificação não está em conformidade com os requisitos da Diretiva 96/93/CE do Conselho e com o artigo 4.º-B do Regulamento (CE) n.º 882/2004 porque a autoridade de certificação não pode garantir que os funcionários certificadores e as pessoas, por eles designadas, que fornecem os atestados nos quais o oficial certificador se baseia têm um status que garanta a sua imparcialidade e não tenha interesse comercial direto nos animais ou produtos que estejam sendo certificados ou nas empresas ou estabelecimentos de que sejam originários, embora isso seja exigido pelo artigo 4º da Decisão 96/93./CE.”¹⁴⁸.

Os questionamentos levaram à implementação de algumas ações para evitar a percepção de conflito de interesse por parte dos importadores, como o estabelecimento do Esquema de Acreditação de Empregador Independente de AAOs (*Independent Employer of AAOs Accreditation Scheme*), que prevê um vínculo direto dos AAOs ao DAWR por meio de um instrumento jurídico – a *Deed of Obligation* –, o detalhamento dos procedimentos de qualificação dos inspetores e de verificação da competência de acordo com padrões de performance, a supervisão direta pelo OPV e a regulamentação dos mecanismos de pagamento¹⁴⁹.

Quanto às exportações para os Estados Unidos, no âmbito do processo de afirmação de equivalência do AEMIS com o sistema de inspeção doméstica do FSIS, foi acordado ainda que, nos casos de inspeção *post mortem* com participação de agentes privados, um FSMA (empregado do departamento e pago diretamente pelo governo) deveria estar sempre presente no final da cadeia de produção efetuando a verificação carcaça por carcaça, após a avaliação dos AAOs¹⁵⁰.

¹⁴⁸ EUROPEAN COMMISSION (EC). Health and Consumers Directorate-General. Final report of an audit carried out in Australia from 12 to 24 October 2012 in order to evaluate the operation of public health control systems and certification procedures over the production of fresh ovine, equine and wild game meat destined for export to the European Union. Brussels, 2012, p.19.

¹⁴⁹ Fontes:

WORLD ORGANISATION FOR ANIMAL HEALTH (OIE). *OIE PVS Evaluation Report of the Veterinary Services of Australia*. Paris, 2015.

UNITED STATES OF AMERICA (USA). United States Department of Agriculture (USDA). Food Safety and Inspection Service (FSIS). *Evaluating the food safety systems governing meat products exported to the United States of America. Final Report of an Audit Conducted in Australia*. Washington D.C., 2017.

¹⁵⁰ Fontes:

WORLD ORGANISATION FOR ANIMAL HEALTH (OIE). *OIE PVS Evaluation Report of the Veterinary Services of Australia*. Paris, 2015.

Quanto ao financiamento dos serviços de inspeção e verificação prestados por oficiais do governo, o DAWR aplica aos estabelecimentos taxas – *fees* e *levies* – prescritas em legislação através de um modelo de recuperação de custos – *cost recovery*. Já os serviços prestados pelos agentes privados são pagos pelo estabelecimento.

O modelo de *cost recovery* australiano prevê a recuperação dos custos envolvidos na prestação de serviços a atores privados particulares – por meio de *fees* – ou a um setor como um todo – por meio de *levies*. Na determinação da base de custos a serem recuperados, são incluídas tanto despesas diretas – inspeção, salário dos inspetores, equipamentos – quanto indiretas – custos administrativos, financeiros e de recursos humanos em geral. A estimativa do volume da demanda também é fundamental no estabelecimento do preço a ser cobrado¹⁵¹.

As atividades passíveis de cobrança por meio de *fee* envolvem, entre outros, a inspeção e a auditoria – cobrindo o trabalho preparatório, a viagem ao estabelecimento, o tempo de espera, a inspeção e a auditoria em si, além dos encaminhamentos pós-inspeção e pós-auditoria. Normalmente, as *fees* correspondem ou a um valor sobre uma unidade de tempo de serviço dos profissionais do DAWR ou a uma unidade específica de serviço. Já as atividades passíveis de recuperação de custos via *levies* abrangem ações de suporte à entrega do serviço e o gerenciamento mais global do programa, como a gestão administrativa e de recursos humanos. As *levies* incluem cobranças fixas específicas por estabelecimento, de pagamento periódico – ex.: registro, licença – e cobranças por unidade de produção – animal abatido¹⁵².

Assim como no caso neozelandês, um dos aspectos fundamentais do modelo é a busca por transparência em relação aos valores das taxas e à eficiência e à efetividade dos serviços. A avaliação periódica do impacto do arranjo e de seu resultado financeiro é fundamental, podendo indicar a necessidade de uma revisão para evitar distorções no mercado e desequilíbrios entre receitas e despesas – o que pode ser feito a partir da atualização das taxas. Nesse sentido, periodicamente o DAWR deve publicar uma declaração sobre a implementação do modelo (*Cost Recovery Implementation Statement*), incluindo informações sobre a metodologia de recuperação de custos, a consulta e o engajamento dos *stakeholders*, o desenho das taxas, estimativas financeiras – receitas e despesas, e um relatório de performance financeira e não financeira¹⁵³.

UNITED STATES OF AMERICA (USA). United States Department of Agriculture (USDA). Food Safety and Inspection Service (FSIS). *Evaluating the food safety systems governing meat products exported to the United States of America. Final Report of an Audit Conducted in Australia* (November 17 - December 8, 2014). Washington D.C., 2016.

UNITED STATES OF AMERICA (USA). United States Department of Agriculture (USDA). Food Safety and Inspection Service (FSIS). *Evaluating the food safety systems governing meat products exported to the United States of America. Final Report of an Audit Conducted in Australia*. Washington D.C., 2017.

¹⁵¹ AUSTRALIA. Department of Agriculture and Water Resources. *Cost Recovery Implementation Statement: Food exports certification, 2015–16*. Canberra, 2015.

¹⁵² Fontes:

AUSTRALIA. Department of Agriculture and Water Resources. *Cost Recovery Implementation Statement: Food exports certification, 2015–16*. Canberra, 2015.

AUSTRALIA. Department of Agriculture and Water Resources. *Departmental Charging Guidelines, 2017*. Canberra, 2017.

¹⁵³ Fontes:

AUSTRALIA. Department of Agriculture and Water Resources. *Cost Recovery Implementation Statement: Food exports certification, 2015–16*. Canberra, 2015.

8.5 Considerações finais sobre a análise comparativa internacional

A análise dos quatro modelos evidencia uma considerável diversidade na maneira como é organizada a inspeção animal em estabelecimentos de abate para exportação entre grandes exportadores de carne.

Como vimos, o modelo mais tradicional dentre os analisados é o dos Estados Unidos, baseado na inspeção por órgãos e agentes do próprio Departamento de Agricultura. Os modelos intermediários envolvem atores governamentais descentralizados na coordenação e/ou na realização da inspeção – uma agência no caso da Argentina e uma empresa pública no da Nova Zelândia. Já o modelo australiano envolve uma maior participação do setor privado no fornecimento dos serviços de inspeção.

Destaca-se que, em todos os casos, a participação do Estado na atividade de inspeção é indispensável nos estabelecimentos de carne destinados à exportação. Um ponto em comum é a presença de um veterinário ligado ao governo, que normalmente supervisiona ou chefia a inspeção. Esse agente é quase sempre um funcionário público do ministério da área, com exceção do caso da Argentina, em que é um empregado da agência descentralizada (Senasa).

A grande variedade acontece em relação aos demais agentes que realizam a inspeção, supervisionados ou chefiados pelo veterinário do governo: nos Estados Unidos, apenas agentes do Estado ligados ao Departamento de Agricultura; na Argentina, agentes empregados pela agência vinculada ao governo (Senasa); na Nova Zelândia, agentes contratados pela empresa pública (*AsureQuality*); e na Austrália, agentes do governo ou agentes autorizados pelo governo empregados diretamente pelo estabelecimento ou contratados junto a um empregador independente credenciado.

Cabe salientar também que, na maior parte dos casos analisados, pode haver uma diferença entre a inspeção nos estabelecimentos de abate com produção destinada à exportação, mais rígida e com maior participação de agentes estatais, e aqueles com produção destinada exclusivamente ao mercado interno, menos rígida e com menor participação de agentes estatais. A exceção são os Estados Unidos, em que a inspeção da produção de carne destinada à comercialização interestadual tem, em princípio, o mesmo nível de rigidez daquela destinada à exportação.

Além disso, em todos os casos existe uma certa adaptabilidade dos modelos de inspeção em função de diferentes exigências dos países importadores. Pudemos ver isso no caso australiano, em que questionamentos feitos pelos importadores levaram a modificações visando atender a demandas específicas.

Finalmente, cabe destacar que também há diferenças importantes no financiamento. Nos Estados Unidos, o financiamento é basicamente público, não obstante as repetidas propostas da administração para a cobrança de taxas e a cobrança de algumas taxas pela inspeção em horários e dias extraordinários. Nos outros casos, a cobrança de taxas pelos serviços prestados é fundamental para o financiamento das atividades de inspeção. Destacam-se, nesse sentido, os modelos da Nova Zelândia e da Austrália, baseados na ideia de recuperação dos custos incorridos pelo governo no fornecimento do serviço – *cost recovery*.

Além da cobrança de taxas, o próprio modelo – e a divisão de responsabilidades que pressupõe – pode gerar economia para o setor público. Nos casos da Nova Zelândia e da Austrália, os modelos preveem a contratação de parte dos serviços de inspeção pelo estabelecimento junto

AUSTRALIA. The Auditor-General. Auditor-General Report No.38 2018–19. *Performance Audit. Application of Cost Recovery Principles: Australian Maritime Safety Authority; Department of Agriculture and Water Resources; Department of Health*. Canberra, 2019.

a uma empresa pública ou a agentes e empresas privados, respectivamente, por meio de contratos de direito privado. Na Argentina, o Inspetor Veterinário Chefe pode designar empregados contratados e pagos pelo estabelecimento para, sob sua supervisão, executarem tarefas de apoio à inspeção. Já nos Estados Unidos, nos estabelecimentos que aderem ao NPIS ou ao NSIS, parte das tarefas é delegada a empregados das empresas, focalizando-se a atividade dos inspetores em tarefas ligadas mais diretamente à saúde pública e ao bem-estar animal a partir de uma perspectiva de avaliação de risco. A própria evolução técnico-científica da atividade de inspeção, com foco crescente na análise de riscos ao invés do cumprimento passo a passo de procedimentos, tem o potencial de gerar economia de recursos, a partir de um melhor aproveitamento dos agentes públicos.

O Quadro 8.2 resume os modelos internacionais no que tange à organização institucional, às características e à responsabilidade pela inspeção e ao modo de financiamento.

Quadro 8.2: Modelos de Inspeção Animal em Estabelecimentos de Abate

	Organização Institucional	Características / Responsabilidade	Financiamento
Estados Unidos	Inspeção executada diretamente por órgão do Departamento de Agricultura do Governo Federal (<i>Food Safety and Inspection Service – FSIS</i>).	Inspeção supervisionada por veterinário do Departamento de Agricultura (<i>Supervisory Public Health Veterinarian – SPHV</i>).	Basicamente público, com recursos do Tesouro. Há cobrança de taxas (<i>fees</i>) apenas para serviços de inspeção prestados além do período regular de trabalho e em feriados. Proposta para cobrança de taxas além das possibilidades atualmente permitidas (<i>fees</i>) tem sido apresentada há vários anos, sem sucesso.
		Inspeção realizada por agentes do Departamento de Agricultura – veterinários (<i>Public Health Veterinarians – PHV</i>) e inspetores (<i>Food Inspectors - FI</i>).	
Argentina	Inspeção executada por agência descentralizada vinculada ao Ministério da Pecuária, Agricultura e Pesca do Governo Federal (<i>Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria – Senasa</i>).	Inspeção supervisionada por veterinário oficial empregado pela agência descentralizada (Inspetor Veterinário Chefe).	Equilíbrio entre financiamento público – com recursos do Tesouro – e privado – através de recursos advindos da cobrança de taxas (<i>tasas e aranceles</i>) pela prestação dos serviços.
		Inspeção realizada por agentes empregados pela agência descentralizada (Inspetores Veterinários e Assistentes Veterinários).	
Nova Zelândia	Inspeção executada pelo Ministério das Indústrias Primárias (MPI) por meio de seus Serviços de Verificação (MPI Verification Services – MPI VS) do Governo Federal, com participação de empresa estatal (<i>AsureQuality</i>).	Inspeção supervisionada por veterinário oficial do MPI VS (<i>Veterinary Technical Supervisor – VTS</i>).	Financiamento dos serviços prestados pelo MPI VS a partir do pagamento de taxas (<i>fees e levies</i>), mediante um modelo de recuperação de custos – <i>cost recovery</i> . Custos dos serviços da <i>AsureQuality</i> bancados pelos estabelecimentos
		Inspeção realizada por veterinário oficial do governo (do MPI VS) e/ou por inspetores empregados pela empresa estatal (<i>Official Assessors</i>).	

	Organização Institucional	Características / Responsabilidade	Financiamento
			mediante contratos privados.
Austrália	Inspeção executada pelo Departamento de Agricultura e Recursos Hídricos – DAWR do Governo Federal, com participação do setor privado.	<p>Inspeção supervisionada por veterinário do DAWR (<i>On Plant Veterinarian</i> – OPV).</p> <p>Inspeção realizada por agentes do governo (OPV e <i>Food Safety Meat Assessors</i> - FSMAs) e/ou por agentes autorizados (<i>Australian Government Authorised Officers</i> - AAOs), que são empregados pelo estabelecimento ou contratados pelo estabelecimento junto a empregador independente aprovado pelo DAWR.</p>	Financiamento dos serviços prestados pelo governo a partir de taxas (<i>fees</i> e <i>levies</i>), seguindo um modelo de recuperação de custos – <i>cost recovery</i> . Custos dos serviços de inspeção privados bancados pelos estabelecimentos por meio de contratos privados.

Fonte: Elaboração própria.

9 Recomendações

Neste capítulo constam recomendações para aprimoramentos na Política de Defesa Agropecuária - Inspeção Animal em estabelecimentos de abate, a partir das análises realizadas nos capítulos anteriores e da percepção dos avaliadores. As recomendações estão organizadas por assunto, para facilitar o entendimento.

9.1 Sustentabilidade Institucional e Financeira do Sistema de Inspeção Federal

- **Revisão das competências do DIPOA e verificação da abrangência das atividades realizadas pela SDA.** Revisar a legislação relativa às competências do DIPOA, aprimorando o processo de registro dos produtos de origem animal de modo que apenas os produtos destinados à alimentação sejam enquadrados dentro das competências do órgão. Em um contexto mais amplo, é necessário também verificar a existência de atividades realizadas pela SDA que aparentemente não têm relação direta com a prevenção e o controle fito e zoo sanitários e a segurança alimentar. Como referido no Diagnóstico, a não cobrança de taxas para diversas atividades faz com que empresas enviem seus processos para análise com vistas a aprimorá-los, mesmo sabendo que não irão prosperar, o que acaba por fazer com que a SDA preste um serviço gratuito de consultoria, sobrecarregando, ao mesmo tempo, os servidores das áreas técnicas. A cobrança de taxa pela SDA poderia mitigar esse problema.
- **Revisão do modelo de inspeção federal à luz de experiências internacionais.** Buscar, em uma eventual revisão do modelo, alternativas que possam reduzir o peso financeiro para o

setor público, garantindo o atendimento da demanda sem comprometer a confiabilidade e a aceitabilidade internacional do modelo de inspeção brasileiro. Salienta-se que as características do modelo – e a divisão de responsabilidades que pressupõe – podem gerar economia para o setor público. Os modelos de alguns países exportadores preveem, por exemplo, 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; e/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. Nesse processo, é importante ter atenção também para o risco de a participação de agentes privados, dependendo de sua formatação, ser vista pelos importadores como um potencial foco de conflito de interesses. Na medida em que o mercado de produção de carne é bastante competitivo, as características do sistema de inspeção de um país podem determinar a abertura ou o fechamento de um mercado para exportação.

- **Novas fontes de financiamento da Defesa Agropecuária.** Buscar a proposição de novas fontes de financiamento para as atividades de Defesa Agropecuária com vistas a garantir a sustentabilidade financeira da área. A experiência internacional pode fornecer subsídios para o estudo de possíveis alternativas. Em boa parte dos casos internacionais estudados na avaliação, há importante participação de recursos privados no financiamento. Seja o Estado atuando apenas na regulação, cuja maior parte dos custos advém do setor privado, ou por meio da ação direta de instituições públicas, mediante a cobrança de taxas aos atores privados que demandam a prestação do serviço, as fontes alternativas são importantes na busca de sustentabilidade financeira estatal. Ademais, a cobrança de determinado serviço pode ser útil para atenuar a carga de trabalho do DIPOA, ao inibir que empresas enviem processos para análise somente com intuito de aperfeiçoá-los, mesmo cientes de que não serão aprovados. Em suma, essas taxas permitem a recuperação de parte ou da totalidade dos custos do Estado com a atividade, podem abarcar tanto os custos diretos quanto os indiretos envolvidos na prestação do serviço, e valorizam o envio de projetos para análise do setor público.
- **Incorporação e melhoria contínua da análise de riscos para segurança alimentar.** Aprimorar a incorporação da análise de riscos nos processos de inspeção e fiscalização de produtos de origem animal, enfatizando uma postura preventiva, precedendo à corretiva. Ressalta-se que a evolução técnico-científica da atividade de inspeção, com foco crescente na análise de riscos ao invés do cumprimento passo a passo de procedimentos, tem o potencial de gerar economia de recursos, a partir de um melhor aproveitamento dos agentes públicos. Tal princípio já está previsto no Regulamento de Inspeção Industrial e Sanitária de Produtos de Origem Animal – RIISPOA, que estabelece que os procedimentos de inspeção e de fiscalização poderão ser alterados pelo MAPA mediante a aplicação da análise de risco, de acordo com o nível de desenvolvimento tecnológico, envolvendo, no que couber, toda a cadeia produtiva, segundo os preceitos instituídos e universalizados, com vistas à segurança alimentar (Decreto nº 9.013, de 2017. Art. 13). O processo pode envolver a harmonização e padronização da análise de risco no âmbito da Defesa Agropecuária, o desenvolvimento de competências dos agentes federais, e a promoção da colaboração com entidades de P&D e outras para análises de risco complexas e tomada de decisão fundada em ciência.
- **Fomento à melhoria de programas de autocontrole dos estabelecimentos de abate animal.** Promover a adoção de boas práticas de manejo, produção e biossegurança da cadeia pecuária.

9.2 Ganho de eficiência nas atividades de inspeção federal

- **Modernização das atividades de inspeção e fiscalização.** Buscar mudanças que tornem a fiscalização mais célere – sem, no entanto, prejudicar a qualidade da inspeção, implicar maiores despesas à Administração Pública ou infringir as vedações legais à delegação do Poder de Polícia do Estado. Nesse sentido, a utilização mais intensiva de tecnologias para analisar as condições do animal na inspeção *ante mortem* e de carcaças e miúdos na inspeção *post mortem*, além de aferir a qualidade dos produtos fabricados, poderia gerar economia de recursos, otimizando os processos e a utilização da força de trabalho.
- **Implementação de medidas que promovam a redução de despesas públicas.** Considerando que a força de trabalho disponível atualmente é, a princípio, insuficiente para execução das atividades de auditoria e de inspeção nos estabelecimentos e que há dificuldades orçamentárias para contratação de novos servidores, avaliar práticas utilizadas no mercado externo que possibilitem reduzir a demanda pelo serviço de agentes públicos ou diminuir o custo desse serviço para o poder público – por exemplo, atribuindo parte das tarefas e/ou de seus respectivos custos a agentes privados. Temas relevantes como a remuneração dos agentes públicos e privados que atuam no processo, a escala de trabalho dos agentes e o pagamento de horas-extras, entre outros, devem necessariamente ser debatidos à luz das condições atuais e da existência modelos alternativos.
- **Novo sistema para gestão de auditorias, fiscalizações e inspeções de produtos de origem animal.** Desenvolver um sistema que forneça controles gerenciais que permitam acompanhamento qualificado dos processos de auditoria e inspeção de produtos de origem animal. Esse sistema deve viabilizar e conferir celeridade ao acesso a informações gerenciais – tanto sobre a atuação das Unidades descentralizadas (cumprimento ao previsto nos Planos Operativos Anuais – POAs e tempestividade das auditorias e inspeções, por exemplo), como sobre a regularidade da atuação dos estabelecimentos (frigoríficos com alta frequência de inconformidades ou, por outro lado, os que podem ser considerados como referência) – dando subsídio ao processo decisório de políticas centrais para o setor agropecuário nacional. É essencial estruturar a programação e realização de auditorias considerando de modo sistemático o histórico de não conformidades dos estabelecimentos, estabelecendo metas e indicadores e tendo à disposição um sistema robusto para acompanhamento das ações e providências adotadas para sanear as não conformidades.
- **Aprimoramento de sistemas corporativos.** Aperfeiçoar os sistemas corporativos que atendem aos serviços de fiscalização e inspeção de produtos de origem animal – instrumentos e processos de coleta, armazenamento, análise e geração de informações, registro e monitoramento das fiscalizações/inspeções e acompanhamento dos autos de infração, entre outros –, buscando-se uma maior integração e uma maior eficiência dos SIFs.
- **Uniformização da metodologia de agregação de dados públicos sobre exportação de carnes e derivados.** Uniformizar a forma de agregação dos dados públicos referentes a exportação de carnes e derivados disponibilizados sobre o comércio exterior na ferramenta do Ministério da Economia, Comex Vis¹⁵⁴, conforme a agregação realizada pelo MAPA e divulgada na ferramenta AgroStat, aba “Tabela de Agrupamentos” 155. Foi identificado que há diferenças na metodologia adotada pelo Ministério da Economia para agregar os dados de exportação

¹⁵⁴ Metodologia está disponível no tópico “**Tabelas de Correlações de Códigos e Classificações**” do sítio: <<http://www.mdic.gov.br/index.php/comercio-externo/estatisticas-de-comercio-externo/base-de-dados-do-comercio-externo-brasileiro-arquivos-para-download>>. Acesso em 29/nov/2019.

¹⁵⁵ Sítio da ferramenta AgroStat do MAPA: <<http://indicadores.agricultura.gov.br/agrostat/index.htm>>. Acesso em 29/nov/2019.

de carnes e derivados (valor e quantidade) em termos de Fatores Agregados e Grupos de Produtos (por exemplo: carne bovina)¹⁵⁶ em relação à agregação do MAPA.

- **Melhoria na transparência das atividades desempenhadas pela SDA.** No que tange à transparência de informações, disponibilizar dados públicos sobre a lotação dos servidores que atuam no SIF, bem como sobre o tempo de lotação em um mesmo estabelecimento. Aprimorar também a disponibilização de informações publicadas sobre os pedidos de abertura de novas plantas, a fila de análise desses pedidos e o resultado final dos pleitos.
- **Tramitação de matérias legislativas sobre a Defesa Agropecuária.** Fazer gestão para acelerar a tramitação do Projeto de Lei do Senado Federal, PLS nº 360/2016 – que institui a Política Nacional de Defesa Agropecuária. Salienta-se também a existência de projeto na Câmara dos Deputados (PL nº 7264/2014), já aprovado no âmbito do Senado Federal (PLS nº 592, de 2011), que consolida a legislação sanitária vegetal e animal federal. Esse PL não chegou a ser votado na Câmara dos Deputados, onde aguarda parecer do Grupo de Trabalho de Consolidação das Leis (GTCL) desde 2014.
- **Aperfeiçoamento da gestão de riscos corporativos ou institucionais.** Aprimorar a gestão de riscos no Sistema de Inspeção Federal, aperfeiçoando o mapeamento, a análise e a gestão estruturada dos riscos envolvidos na atividade. Neste sentido, é importante avançar na implementação da Política de Gestão de Riscos e Controles Internos – PGRCI, no âmbito do MAPA, buscando o mapeamento e a gestão estruturada dos riscos que ameaçam os objetivos da Defesa Agropecuária, incluindo riscos relacionados à fraude na atuação da fiscalização/inspeção.
- **Atualização de normas defasadas.** Continuar o processo de revisão normativa do marco regulatório da Defesa Agropecuária – atualizando as normas defasadas em conformidade com a realidade produtiva e tecnológico-científica vivenciada atualmente no mercado interno e externo. Em paralelo, de forma a contribuir com a divulgação e a organização das normas do setor, é necessária a atualização contínua do Sistema de Consulta à Legislação – Sislegis, que reúne a base legal em uma fonte de consulta facilmente acessível.

9.3 Gestão de Pessoas no Sistema de Inspeção Federal

- **Regulamentação do novo regime de contratação de auxiliares de inspeção terceirizados.** Aperfeiçoar a participação dos agentes privados nas atividades auxiliares à inspeção, reduzindo a percepção do risco de conflito de interesses, especialmente por parte dos importadores. Por meio do Decreto nº 9.621, de 2018, o Governo Federal promoveu ajustes no art. 73 do RIISPOA, estabelecendo que a contratação do serviço de auxiliar seria feita por meio de empresa (PJ) credenciada junto ao MAPA, que deveria contratar os auxiliares e forneceria o serviço ao estabelecimento inspecionado. Assim, os auxiliares não seriam mais pagos diretamente pelos estabelecimentos fiscalizados. Posteriormente, o Decreto nº 10.130, de 25 de novembro de 2019, flexibilizou o regime de contratação desses auxiliares de inspeção, estabelecendo que a contratação do serviço de auxiliar *poderá* ser atendida por PJ credenciada pelo MAPA, *nos casos definidos em ato normativo específico*. Ainda é necessária, no entanto, a regulamentação do novo modelo pelo MAPA, estabelecendo-se, por exemplo, os critérios e os procedimentos para o credenciamento das empresas. Também é necessária, a partir da regulamentação mencionada e da implementação do modelo, a sistematização da fiscalização das empresas credenciadas, a fim de verificar se a prestação dos serviços ocorre de forma apropriada.

¹⁵⁶ As duas planilhas resultantes das agregações de dados de exportação de analisadas (Fator Agregado e Produtos / Grupos de Produtos: Exportação) se encontram no sítio a seguir: <<http://www.mdic.gov.br/index.php/comercio-exterior/estatisticas-de-comercio-exterior/series-historicas>>. Acesso em 29/nov/2019.

- **Aperfeiçoamento da rotatividade de pessoal na inspeção federal.** Aprimorar o sistema de rotatividade do pessoal da SDA alocado na fiscalização e na inspeção dos estabelecimentos, contribuindo para diminuir o risco de conflitos de interesse eventualmente advindos da relação contínua entre o fiscal do serviço e o estabelecimento sujeito à fiscalização. Para aperfeiçoar o processo de rotatividade dos servidores que atuam no SIF são necessárias medidas normativas – dispendo sobre critérios a serem utilizados para designação dos servidores responsáveis pela inspeção/fiscalização – e de gestão – como um correto dimensionamento da demanda.
- **Levantamento da força de trabalho federal empregada na Defesa Agropecuária – Inspeção Animal.** Dar continuidade ao desenvolvimento do processo de levantamento das necessidades de força de trabalho da SDA, das SFAs, dos SIPOAs e das unidades dos SIFs por meio de métricas com base legal e estatística, com vistas a subsidiar a lotação de pessoal. É importante o estabelecimento de uma rotina periódica para avaliar a adequada lotação em função de critérios de risco e de produção dos estabelecimentos.
- **Produtividade da força de trabalho.** Desenvolver métricas de controle da produtividade da força de trabalho, evitando que o desempenho individual dos servidores seja medido apenas por critérios subjetivos e interpessoais, e aprimorar os instrumentos de avaliação de desempenho e meritocracia na promoção dos agentes a postos de comando.

9.4 Combate a fraudes na Defesa Agropecuária

- **Atualização de valores de multas.** Atualizar os valores das multas aplicadas por infrações cuja defasagem em relação ao ambiente econômico atual amplia 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. Outro fator que minimiza o efeito inibidor esperado com as penalidades previstas na legislação é a concentração do mercado de produtos de origem animal em poucos grupos empresariais, haja vista que, para fins de reincidência, utiliza-se o histórico de infrações da planta sob fiscalização, à qual é atribuída um código SIF. Desse modo, a penalidade não é agravada para aquela empresa que comete a mesma infração em estabelecimentos de SIFs diferentes. Sobre isso, o MAPA afirma que a autuação pelo SIF é mais efetiva do que pelo CNPJ, pois este último pode ser trocado com maior frequência e facilidade. No entanto, acredita-se que caberia uma avaliação do atual modelo, na medida em que o histórico da empresa é mantido independente da troca do dono ou diretor.
- **Priorização da implantação do novo sistema para gerenciamento de multas em paralelo aos ajustes no sistema atual.** Corrigir as fragilidades identificadas no Sistema Integrado de Controle de Arrecadação – Sicar, sistema de gestão das multas aplicadas. Na avaliação desse sistema pela CGU, constataram-se inconsistências nas datas de julgamento registradas, o que limita o controle sobre os prazos prescricionais. Essas inconsistências decorrem de erro de inserção de dados e de vulnerabilidades do Sicar em relação à qualidade dos dados inseridos. De acordo com o MAPA, já existe um novo sistema de gerenciamento de multas, que está sendo aos poucos implantado pelas áreas de fiscalização da SDA.
- **Divulgação de infrações e multas aplicadas.** Para maior transparência, sugere-se a divulgação do valor total anualizado das multas aplicadas pelo SIF nos relatórios anuais de gestão do DIPOA e de gestão do MAPA publicados no sítio da internet do MAPA, acrescentando as informações por área de negócio (Carne, Leite, etc.). Os dados de 2012 a 2016 foram publicados no Relatório de Gestão do SIF de 2016 pelo MAPA de forma agregada pelo SIF que fiscaliza várias áreas de negócio do agronegócio (agricultura e pecuária), mas esses dados não foram divulgados nos relatórios dos anos seguintes, exceto no relatório de gestão 2018 do MAPA. Ademais, a divulgação das empresas autuadas na forma de listagem

simples em sítio do MAPA¹⁵⁷ não é suficiente para uma melhor compreensão, consolidada e gerencial, por ano e por área de negócio da agropecuária, de quais empresas foram multadas. Entre outras informações que auxiliariam na clareza das informações estão: se essas empresas são reincidentes nas infrações, as quantidades e os totais das multas aplicadas por empresa e a separação dos níveis de gravidade das infrações cometidas.

9.5 Fortalecimento e modernização do Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária – SUASA

- **Fortalecimento e modernização dos serviços de defesa sanitária animal do SUASA.** Buscar o fortalecimento e a modernização dos serviços de defesa sanitária animal do SUASA, incluindo mecanismos de avaliação da qualidade dos serviços prestados no âmbito do Sistema.
- **Aprimoramento da avaliação e do monitoramento da estruturação dos órgãos estaduais no âmbito do SUASA.** Aprimorar a avaliação e o monitoramento da estruturação dos órgãos estaduais de defesa agropecuária no âmbito do SUASA, com uma avaliação centralizada das estruturas dos órgãos estaduais e o monitoramento das melhorias no seu aparelhamento e estruturação decorrentes dos convênios do SUASA – como a expansão da cobertura e a eficiência das fiscalizações e inspeções.
- **Ampliação da capacidade técnica e operacional dos órgãos estaduais e municipais no âmbito do SUASA.** Dar continuidade a processos visando à ampliação da capacidade técnica e operacional dos órgãos estaduais e municipais, como o desenvolvimento de um projeto de capacitação continuada para preparar os Serviços de Inspeção dos estados, do DF, dos municípios e dos consórcios municipais, incentivando e orientando a sua adesão ao SISBI-POA, e o desenvolvimento de sistema informatizado para instrumentalizar e gerenciar as informações de interesse dos Sistemas Brasileiros de Inspeção de Produtos e Insumos Agropecuários a serem prestadas pelos Serviços de Inspeção subnacionais, respeitando a divisão de atividades para cada SISBI: Produtos de Origem Animal, Produtos de Origem Vegetal e Insumos Agropecuários (Agrícolas e Pecuários).
- **Estímulo à adesão ao SUASA e aprimoramento dos mecanismos de distribuição dos recursos do Sistema.** Continuar o processo de atualização da legislação a fim de flexibilizar os procedimentos de adesão ao SUASA e aprimorar a metodologia utilizada para definição do percentual de recursos a serem distribuídos entre as instâncias do SUASA e alinhar a distribuição de recursos do Sistema entre as UF com os percentuais estabelecidos na Matriz de critérios e indicadores utilizada pela SDA/MAPA.

9.6 Aperfeiçoamentos na Rede Federal de Laboratórios de Defesa Agropecuária

- **Modernização dos Laboratórios Federais de Defesa Agropecuária.** Buscar a modernização dos LFDAs, com o aperfeiçoamento das atividades laboratoriais e a ampliação da capacidade de análise – o que deverá garantir o apoio técnico-científico laboratorial às ações de defesa sanitária animal no processo de abate. O aprimoramento da capacidade laboratorial é fundamental para dar conta do crescimento da demanda do setor.
- **Melhorias no credenciamento, monitoramento e fiscalização de laboratórios privados pelo MAPA.** Aperfeiçoar a capacidade do MAPA de credenciamento, monitoramento e fiscalização de laboratórios privados, que constituem estrutura suplementar importante para

¹⁵⁷ A lista contém UF, CPF ou CNPJ, razão social da empresa autuada, Superintendência do MAPA que aplicou a multa, número do processo, ano, status (se é multa ou não) e descrição da infração. Essa lista está disponível em: <<http://www.agricultura.gov.br/assuntos/inspecao/fiscalizacao-empresas-autuadas>>. Acesso em 29/nov/2019.

as análises. Para tal, é importante melhorar a definição dos critérios e o controle do processo de credenciamento dos laboratórios e reavaliar a caracterização e o detalhamento dos casos que configuram conflito de interesse – os quais estão descritos de maneira ampla e genérica no Art. 50 da Instrução Normativa nº 57/2013.

10 Referências

10.1 Publicações nacionais

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS INDÚSTRIAS EXPORTADORAS DE CARNES (ABIEC). Relatório *BeefReport, Perfil da Agropecuária no Brasil*. 2019. Disponível em: <<http://www.abiec.com.br/controle/uploads/arquivos/sumario2019portugues.pdf>>, página 9. Acesso em 12/jun/2019.

BRASIL. Controladoria Geral da União (CGU). Relatório de Avaliação de Resultados da Gestão sobre a SDA/MAPA da CGU, nº 201701255, exercício 2016, sendo os trabalhos de campo realizados no período de 21/11/2016 a 31/07/2017. Disponível em: <<https://auditoria.cgu.gov.br/download/10593.pdf>>. Acesso em 19/ago/2019.

BRASIL. Controladoria Geral da União (CGU). Relatório de Avaliação sobre a SDA/MAPA da CGU, nº 201800116, exercício 2018. Disponível em: <<https://auditoria.cgu.gov.br/download/12497.pdf>>. Acesso em 19/ago/2019.

BRASIL. Controladoria Geral da União (CGU). Relatório de Auditoria Anual de Contas da CGU sobre o MAPA, nº 201700920, exercício 2017. Disponível em: <<https://auditoria.cgu.gov.br/download/10256.pdf>>. Acesso em 23/ago/2019.

BRASIL. Empresa Brasileira de Pesquisas Agropecuárias (Embrapa). Artigo *A sustentabilidade da pecuária brasileira*. Jr., Geraldo B. Martha. 2017. Disponível em: <https://www.embrapa.br/documents/10180/21470602/GBMJ_ArtigoPecu%C3%A1ria-Embrapa_29mar17_v.rev.pdf/49d67c99-9162-7d79-0baa-6dcac25a520d>. Acesso em 26/nov/2019.

BRASIL. Empresa Brasileira de Pesquisas Agropecuárias (Embrapa). Artigo *Pecuária integrada e sustentável*. Bolfe, Édson. 2017. Disponível em: <<https://www.embrapa.br/busca-de-noticias/-/noticia/24523612/artigo---pecuaria-integrada-e-sustentavel>>. Acesso em 3/set/2019.

BRASIL. Empresa Brasileira de Pesquisas Agropecuárias (Embrapa). Opinião científica *Modernização da inspeção sanitária em abatedouros de suínos - Inspeção baseada em risco*. Embrapa, 2019. Disponível em: <https://www.infoteca.cnptia.embrapa.br/infoteca/bitstream/doc/1111408/1/final9146.pdf>

BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Texto para Discussão nº 2479, *Inserção no Mercado Internacional e a Produção de Carnes no Brasil*, Marcelo Dias Paes Ferreira e José Eustáquio Ribeiro Vieira Filho. Rio de Janeiro, junho de 2019. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&id=34792:td-2479-insercao-no-mercado-internacional-e-a-producao-de-carnes-no-brasil>.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA). *Defesa agropecuária: histórico, ações e perspectivas*. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Secretaria de Defesa Agropecuária (SDA). Brasília/DF: MAPA, 2018. Disponível em: <<http://www.agricultura.gov.br/revistas/livro-defesa-agropecuaria.pdf>>. Acesso em 17/jun/2019.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agropecuário (MDA). *Documento Orientador sobre o Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária – SUASA*. Edição 2007-2010. Ministério do Desenvolvimento Agrário. 2008. Disponível em: <http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user_arquivos_64/Documento_orientador_SUASA.pdf>. Acesso em 10/dez/2018.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. *Plano de Integridade do MAPA*, atualização feita em 10/mai/2019. Disponível em: <http://www.agricultura.gov.br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/integridade/arquivos-compliance/PlanodeIntegridadeMAPA20192022.pdf>

BRASIL. Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento. *Relatório Agropecuária Brasileira em Números do MAPA*, edição de abr/2019. Disponível em: <<http://www.agricultura.gov.br/assuntos/politica-agricola/todas-publicacoes-de-politica-agricola/agropecuaria-brasileira-em-numeros>>, página 11. Acesso em 12/jun/2019.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. *Relatório Final da Proposta de Reestruturação do Sistema Brasileiro de Inspeção de Produtos de Origem Animal, elaborado por Grupo de Trabalho instituído pela Portaria SDA nº 58 de 07/07/2015, alterada pela Portaria SDA nº 74, de 11/09/2015*. Disponível em: <<http://www.agricultura.gov.br/assuntos/camaras-setoriais-tematicas/documentos/camaras-tematicas/suasa/anos-anteriores/relatorio-da-proposta-final-governanca-e-sistemas-de-controles-suasa-2.pdf>>. Acesso em 15/ago/2019.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA). Secretaria de Defesa Agropecuária (SDA). *Anuário dos Programas de Controle de Alimentos de Origem Animal do DIPOA*. Volume 1, Ano 2015. Brasília/DF: Secretaria de Defesa Agropecuária, Departamento de Inspeção de Produtos de Origem Animal, Coordenação Geral de Programas Especiais. Disponível em: <<http://www.agricultura.gov.br/assuntos/inspecao/produtos-animal/arquivos-publicacoes-dipoa/anuario-dipoa-v1/view>>. Acesso em 7/fev/2019.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA). Secretaria de Defesa Agropecuária (SDA). *Anuário dos Programas de Controle de Alimentos de Origem Animal do DIPOA*. Volume 2, Ano 2016. Brasília/DF: Secretaria de Defesa Agropecuária, Departamento de Inspeção de Produtos de Origem Animal, Coordenação Geral de Programas Especiais. Disponível em: <<http://www.agricultura.gov.br/assuntos/inspecao/produtos-animal/arquivos-publicacoes-dipoa/anuario-dipoa-v2/view>>. Acesso em 7/fev/2019.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA). Secretaria de Defesa Agropecuária (SDA). *Anuário dos Programas de Controle de Alimentos de Origem Animal do DIPOA*. Volume 3, Ano 2017. Brasília/DF: Secretaria de Defesa Agropecuária, Departamento de Inspeção de Produtos de Origem Animal, Coordenação Geral de Programas Especiais. Disponível em: <<http://www.agricultura.gov.br/assuntos/inspecao/produtos-animal/arquivos-publicacoes-dipoa/anuario-dipoa-v3/view>>. Acesso em 7/fev/2019.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA). Secretaria de Defesa Agropecuária (SDA). *Anuário dos Programas de Controle de Alimentos de Origem Animal do DIPOA*. Volume 4, Ano 2018. Brasília/DF: Secretaria de Defesa Agropecuária, Departamento de Inspeção de Produtos de Origem Animal, Coordenação Geral de Programas Especiais. Disponível em: <<http://www.agricultura.gov.br/assuntos/inspecao/produtos-animal/arquivos-publicacoes-dipoa/anuario-dipoa-v4/view>>. Acesso em 7/fev/2019.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA). Secretaria de Defesa Agropecuária (SDA). *Anuário dos Programas de Controle de Alimentos de Origem Animal do DIPOA*. Volume 5, Ano 2019. Brasília/DF: Secretaria de Defesa Agropecuária, Departamento de Inspeção de Produtos de Origem Animal, Coordenação Geral de Programas Especiais. Disponível

em: <<http://www.agricultura.gov.br/assuntos/inspecao/produtos-animal/arquivos-publicacoes-dipoa/anuario-v-5-2019-versao-final-aprovada.pdf/view>>. Acesso em 7/fev/2019.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA). Secretaria de Defesa Agropecuária (SDA). *Manual do DIPOA para Cálculo do Risco Estimado Associado a Estabelecimentos*, 2019. Disponível em: <<http://www.agricultura.gov.br/assuntos/inspecao/produtos-animal/arquivos-publicacoes-dipoa/manual-do-dipoa-para-calculo-do-risco-estimado-associado-a-estabelecimentos>>

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA). Secretaria de Defesa Agropecuária (SDA). *Plano de Defesa Agropecuária – PDA*. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Brasília/DF, 2016. Disponível em: <<http://www.agricultura.gov.br/noticias/secretario-do-mapa-explica-em-video-metas-do-plano-de-defesa-agropecuaria/1.pdf/view>>. Acesso em 26/nov/2019.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA). Secretaria de Defesa Agropecuária (SDA). Relatório de Gestão DIPOA 2017.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA). Secretaria de Defesa Agropecuária (SDA). Relatório de Gestão DIPOA 1º sem/2019.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA). Secretaria de Defesa Agropecuária (SDA). Relatório Gestão do MAPA 2018. Disponível em: <<http://www.agricultura.gov.br/acesso-a-informacao/auditorias/exercicio-2018>>, link “Relatório de Gestão”. Acesso em 3/fev/2020.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA). Secretaria de Defesa Agropecuária (SDA). Relatório de Gestão SIF 2015.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA). Secretaria de Defesa Agropecuária (SDA). Relatório *Projeções do Agronegócio, Brasil 2018/19 a 2028/29, Projeções de Longo Prazo*. Elaborado por CGAPI/DFI/SPA/MAPA e SIRE/Embrapa. Disponível em: <<http://www.agricultura.gov.br/assuntos/politica-agricola/todas-publicacoes-de-politica-agricola/projecoes-do-agronegocio/projecoes-do-agronegocio-2018-2019-2028-2029/>>. Acesso em 19/set/2019.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA). Secretaria de Defesa Agropecuária (SDA). Relatório sobre exportações brasileiras, 2017-2018. Disponível em: <<http://www.agricultura.gov.br/assuntos/relacoes-internacionais/documentos/estatisticas-do-agronegocio/Dezembro2018final.docx/view>>. Acesso em 23/set/2019.

BRASIL. Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento. *Serviço de Inspeção Federal - SIF*. 2018. Disponível em: <<http://www.agricultura.gov.br/assuntos/inspecao/produtos-animal/sif/servico-de-inspecao-federal-sif>>. Acesso em 16/ago/2019.

BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria (SECAP). Anexo I do Projeto de Lei do PPA 2020-2023. Disponível em: <<http://www.economia.gov.br/Economia/assuntos/planejamento-e-orcamento/plano-plurianual-ppa>>. Acesso em 3/fev/2020.

BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria de Orçamento Federal (SOF). Estudo preliminar sobre a Defesa Agropecuária – Inspeção Animal. Junho, 2019.

BRASIL. Universidade de São Paulo (USP). Centro de Estudos Avançados em Economia Aplicada (Cepea). Relatório *Mercado de Trabalho do Agronegócio Brasileiro*. 2018. Disponível em:

<[https://www.cepea.esalq.usp.br/upload/kceditor/files/2018_Relatorio%20MERCADODETRABALHO_CEPEA\(1\).pdf](https://www.cepea.esalq.usp.br/upload/kceditor/files/2018_Relatorio%20MERCADODETRABALHO_CEPEA(1).pdf)>, página 3. Acesso em 12/jun/2019.

BRASIL. Universidade de São Paulo (USP). Centro de Estudos Avançados em Economia Aplicada (Cepea). Relatório *Índices - Exportação do Agronegócio*. 2018. Disponível em: <https://www.cepea.esalq.usp.br/upload/kceditor/files/Cepea_ExportAgro_2018_.pdf>, página 4. Acesso em 12/jun/2019.

IBGE. *Indicadores IBGE: Estatísticas da Produção Pecuária - out-dez/2018*. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. 2019. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/2380/epp_2018_4tri.pdf>. Acesso em 14/mar/2019.

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

IICA. *Produto 2 – Proposta de Modelo Conceitual para o Sistema de Defesa Agropecuária*. NeoPublica Soluções Inovadoras em Gestão LTDA – ME – Belo Horizonte: Neopublica, 2017. (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)

MAGIOLI, Carlos Alberto. *História da Inspeção*. Sociedade Nacional de Agricultura. 2017. Disponível em: <<https://animalbusiness.com.br/colunas/inspecao-e-higiene/historia-da-inspecao/>>. Acesso em 10/dez/2018.

MANZI, Gabriela Milani. *Influência de procedimentos pré-abate na qualidade da carne bovina*. SCOTT Consultoria. 2016. Disponível em: <<https://www.scotconsultoria.com.br/noticias/artigos/43552/influencia-de-procedimentos-pre-abate-na-qualidade-da-carne-bovina.htm>>. Acesso em 1/mar/2019.

ROÇA, R. O. *Abate humanitário de bovinos. Humane slaughter of caule*. Rev. educ. contin. CRMV-SP. Continuous Education Journal CRMV-SP, São Paulo. Volume 4. fascículo 2, p. 73 - 85, 2001. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/3035994/mod_resource/content/1/abate%20bovinos%20at%20C3%A9%20sangria.pdf>. Acesso em 1/mar/2019.

TIVERON, Daniela Verardino. *Inspeção pós-morte de bovinos: ocorrência de alterações sanitárias no abate e respectivo impacto em relação ao mercado globalizado*. Jaboticabal, 2014 vi, 56 p.: il.; 28 cm Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Ciências Agrárias e Veterinárias, 2014. Disponível em: <<https://repositorio.unesp.br/bitstream/handle/11449/110620/000791018.pdf?sequence=1>>. Acesso em 21/mar/2019.

10.2 Publicações estrangeiras

AMERICAN VETERINARY MEDICAL ASSOCIATION (AVMA). *A plan to improve recruitment and retention of Supervisory Public Health Veterinarians (SPHVs)*. Schaumburg, IL, 2017.

ARGENTINA. *Actualización de aranceles que percibe el Senasa por servicios prestados*. Argentina, 2019. Disponível em: <<https://www.argentina.gob.ar/noticias/actualizacion-de-aranceles-que-percibe-el-senasa-por-servicios-prestados>>. Acesso em 30/set/2019.

- ARGENTINA. Ministerio de Agroindustria. *Resolución 61/2018*. Argentina, 2018.
- ARGENTINA. *Presupuesto 2019. Entidad 623 - Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria*. Argentina, 2018.
- ARGENTINA. Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (Senasa). Argentina. Site: <<https://www.argentina.gob.ar/senasa>>. 2019.
- AUSTRALIA. Department of Agriculture and Water Resources (DAWR). Austrália. Site: <<http://www.agriculture.gov.au>>. 2019.
- AUSTRALIA. Department of Agriculture and Water Resources (DAWR). *Cost Recovery Implementation Statement: Food exports certification, 2015–16*. Canberra, 2015.
- AUSTRALIA. Department of Agriculture and Water Resources (DAWR). *Departmental Charging Guidelines, 2017*. Canberra, 2017.
- AUSTRALIA. The Auditor-General. Auditor-General Report Nº 38 2018–19. Performance Audit. *Application of Cost Recovery Principles: Australian Maritime Safety Authority; Department of Agriculture and Water Resources; Department of Health*. Canberra, 2019.
- EUROPEAN COMMISSION (EC). Directorate-General for Health and Food Safety. *Final report of an audit carried out in New Zealand from 16 October 2014 to 03 November 2014 in order to assess the public health control system and certification procedures for fresh bovine, ovine and equine meat, and casings destined for export to the European Union under the auspices of the agreement between the European Community and New Zealand on sanitary measures applicable to trade in live animals and animal products*. Brussels, 2014.
- EUROPEAN COMMISSION (EC). Health and Consumers Directorate-General. *Final report of an audit carried out in Australia from 12 to 24 October 2012 in order to evaluate the operation of public health control systems and certification procedures over the production of fresh ovine, equine and wild game meat destined for export to the European Union*. Brussels, 2012.
- NEW ZEALAND. AsureQuality. Site: <<https://www.asurequality.com/>>. 2019.
- NEW ZEALAND. Ministry for Primary Industries (MPI). *A review of cost recovery for selected services provided by the Ministry for Primary Industries*. Wellington, 2018.
- NEW ZEALAND. The Treasury. *Guidelines for Setting Charges in the Public Sector*. Wellington, 2017.
- UNITED STATES OF AMERICA (USA). United States Department of Agriculture (USDA). *2019 President's Budget – Food Safety and Inspection Service*. Washington D.C., 2018.
- UNITED STATES OF AMERICA (USA). United States Department of Agriculture (USDA). *2020 President's Budget – USDA Explanatory Notes – Food Safety and Inspection Service*. Washington D.C., 2019.
- UNITED STATES OF AMERICA (USA). United States Department of Agriculture (USDA). Food Safety and Inspection Service (FSIS). USA. Site: <<http://www.fsis.usda.gov/>>. 2019.
- UNITED STATES OF AMERICA (USA). United States Department of Agriculture (USDA). Food Safety and Inspection Service (FSIS). *Evaluating the food safety inspection systems governing meat products exported to the United States of America. Final Report of an Audit Conducted in Argentina*. Washington D.C., 2019.
- UNITED STATES OF AMERICA (USA). United States Department of Agriculture (USDA). Food Safety and Inspection Service (FSIS). *Evaluating the food safety systems governing meat and*

poultry exported to the United States of America. Final Report of an Audit Conducted in Australia. Washington D.C., 2019.

UNITED STATES OF AMERICA (USA). United States Department of Agriculture (USDA). Food Safety and Inspection Service (FSIS). *Evaluating the food safety systems governing beef, veal, sheep, and goat meat products exported to the United States of America. Final Report of an Audit Conducted in New Zealand.* Washington D.C., 2019.

UNITED STATES OF AMERICA (USA). United States Department of Agriculture (USDA). Food Safety and Inspection Service (FSIS). *Evaluating the food safety systems governing meat and poultry products exported to the United States of America. Draft Final Report of an Audit Conducted in New Zealand.* Washington D.C., 2015.

UNITED STATES OF AMERICA (USA). United States Department of Agriculture (USDA). Food Safety and Inspection Service (FSIS). *Evaluating the food safety systems governing meat products exported to the United States of America. Final Report of an Audit Conducted in Australia (November 17 - December 8, 2014).* Washington D.C., 2016.

UNITED STATES OF AMERICA (USA). United States Department of Agriculture (USDA). Food Safety and Inspection Service (FSIS). *Evaluating the food safety systems governing meat products exported to the United States of America. Final Report of an Audit Conducted in Australia.* Washington D.C., 2017.

UNITED STATES OF AMERICA (USA). United States Department of Agriculture (USDA). Food Safety and Inspection Service (FSIS). *FSIS Directive 6100.1: Ante-Mortem Livestock Inspection.* Washington D.C., 2014.

UNITED STATES OF AMERICA (USA). United States Department of Agriculture (USDA). Food Safety and Inspection Service (FSIS). *FSIS Directive 6100.2: Post-Mortem Livestock Inspection.* Washington D.C., 2016.

WORLD BANK (WB). *The Safe Food Imperative – Accelerating progress in Low- and Middle Income Countries.* Washington, 2019. Disponível em: <<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/30568>>. Acesso em 26/nov/2019.

WORLD HEALTH ORGANIZATION. *WHO estimates of the global burden of foodborne diseases.* Foodborne diseases burden epidemiology reference group, 2007-2015. Disponível em: <https://www.who.int/foodsafety/publications/foodborne_disease/fergreport/en/>. Acesso em 1/ago/2019.

WORLD ORGANISATION FOR ANIMAL HEALTH (OIE). *Informe de evaluación OIE - PVS de los servicios veterinarios de la República Argentina.* Paris, 2014.

WORLD ORGANISATION FOR ANIMAL HEALTH (OIE). *OIE PVS Evaluation Report of the Veterinary Services of Australia.* Paris, 2015.

10.3 Sítios governamentais

Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento:

<<http://www.agricultura.gov.br/assuntos/inspecao/fiscalizacao-empresas-autuadas>>. Acesso em 29/nov/2019.

<<http://www.agricultura.gov.br/assuntos/inspecao/produtos-animal/sif>>. Acesso em 9/set/2019.

<<http://www.agricultura.gov.br/assuntos/inspecao/produtos-animais/sisbi-1/sisbi>>. Acesso em 24/set/2019.

<<http://www.agricultura.gov.br/assuntos/laboratorios/laboratorios-credenciados/rede-nacional-de-laboratorios-agropecuarios>>. Acesso em 27/nov/2019.

<<http://www.agricultura.gov.br/noticias/presidente-temer-assina-decreto-alterando-inspecao-nos-frigorificos>>. Acesso em 27/ago/2019.

<<http://www.agricultura.gov.br/noticias/novo-regulamento-da-inspecao-de-produtos-de-origem-animais-reforca-seguranca-alimentar>>. Acesso em 16/set/2019.

Ministério da Saúde:

<<http://portalms.saude.gov.br/saude-de-a-z/doencas-transmitidas-por-alimentos>>. Acesso em 30/jul/2019.

10.4 Sítios de estatísticas ou de dados governamentais

AgroStat – Estatísticas de Comércio Exterior do Agronegócio Brasileiro, MAPA: <<http://indicadores.agricultura.gov.br/agrostat/index.htm>>. Acesso em 29/nov/2019.

Dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE:

<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9109-projecao-da-populacao.html?utm_source=projecao&utm_medium=popclock&utm_campaign=projecao-2018&t=downloads>. Acesso em 2/set/2019.

Estatísticas de Comércio Exterior Brasileiro, Ministério da Economia:

<<http://www.mdic.gov.br/index.php/comercio-exterior/estatisticas-de-comercio-exterior/base-de-dados-do-comercio-exterior-brasileiro-arquivos-para-download>>. Acesso em 29/nov/2019.

<<http://www.mdic.gov.br/index.php/comercio-exterior/estatisticas-de-comercio-exterior/series-historicas>>. Acesso em 29/nov/2019.

SIOP – Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento, Ministério da Economia: <<https://www.siop.planejamento.gov.br>>. Acesso em 29/nov/2019.

10.5 Sítios de notícias ou de associações

ABIEC - Associação Brasileira das Indústrias Exportadoras de Carnes:

<<http://www.abiec.com.br/download/exportacoes%20fecham%20com%20recorde.pdf>>. Acesso em 11/nov/2019.

<http://www.abiec.com.br/download/release_exportacoes_janeiro%20a%20setembro_2019.pdf>. Acesso em 29/out/2019.

ABPA - Associação Brasileira de Proteína Animal:

<<http://abpa-br.com.br/noticia/exportacoes-de-aves-e-suinos-dados-de-agosto-2018>>. Acesso em 29/out/2019.

Beefpoint:

<<https://www.beefpoint.com.br/brasil-deve-bater-recorde-de-exportacoes-de-carne- bovina-em-2019-diz-rabobank>>. Acesso em 29/out/2019.

Gazeta do Povo:

<<https://www.gazetadopovo.com.br/vozes/tatiana-palermo/o-acordo-com-a-ue-e-muito-mais-do-que-parece/>>. Acesso em 24/jul/2019.

Anexos

Anexo 1: Marco Legal da Defesa Agropecuária referente à Inspeção Animal em Estabelecimentos de Abate

Nº	LEIS, REGULAMENTOS E NORMAS INFRALEGAIS EM VIGOR	VÍNCULO
1.	Constituição Federal de 1988.	NA
2.	Decreto nº 24.548, de 3 de julho de 1934. Aprova o Regulamento do Serviço de Defesa Sanitária Animal.	1
3.	Lei nº 1.283, de 18 de dezembro de 1950 (alterada pela Lei 7.889/1989). Dispõe sobre a inspeção industrial e sanitária dos produtos de origem animal. Instituiu a obrigatoriedade da inspeção industrial e sanitária de produtos de origem animal, no Brasil, sendo reconhecida como a “Lei-Mãe”. Atribui a responsabilidade de execução da inspeção aos governos federal, estadual e municipal, de acordo com o âmbito do comércio atendido pelo estabelecimento.	1
4.	Lei nº 4.716, de 29 de junho de 1965. Dispõe sobre a organização, funcionamento e execução dos registros genealógicos de animais domésticos no País.	1, 59
5.	Lei nº 5.517, de 23 de outubro de 1968. Dispõe sobre o exercício da profissão de médico-veterinário e cria os Conselhos Federal e Regionais de Medicina Veterinária.	1
6.	Decreto-Lei nº 986, de 12, de outubro de 1969. Institui Normas Básicas sobre Alimentos.	1
7.	Lei nº 6.198, de 26 de dezembro de 1974. Dispõe sobre a inspeção e a fiscalização obrigatórias dos produtos destinados à alimentação animal e dá outras providências.	1, 44
8.	Decreto nº 77.052, de 19 de janeiro de 1976. Dispõe sobre a fiscalização sanitária das condições de exercício de profissões e ocupações técnicas e auxiliares, relacionadas diretamente com a saúde.	1, 16
9.	Lei nº 6.437, de 24 de agosto de 1977. Configura infrações à legislação sanitária federal, estabelece as sanções respectivas, e dá providências.	1
10.	Lei nº 6.446, de 5 de outubro de 1977. Dispõe sobre a inspeção e a fiscalização obrigatórias do sêmen destinado à inseminação artificial em animais domésticos, e dá outras providências.	1
11.	Decreto-lei nº 1.899, de 21 de dezembro de 1981. Institui taxas relativas a atividades agropecuárias de competência do Ministério da Agricultura e dá outras providências.	1
12.	Lei nº 7.291, de 19 de dezembro de 1984. Dispõe sobre as atividades da equideocultura no País, e dá outras providências.	1
13.	Lei nº 7.889, de 23 de novembro de 1989 (revogou a Lei 5.760, de 3 de dezembro de 1971, Lei da Federalização da Inspeção no Brasil que determinava ao Governo Federal que executasse com exclusividade a inspeção industrial e sanitária de produtos de origem animal; revogou a Lei nº 6.275, de 1 de dezembro de 1975).	1, 3

Nº	LEIS, REGULAMENTOS E NORMAS INFRALEGAIS EM VIGOR	VÍNCULO
	Dispõe sobre inspeção sanitária e industrial dos produtos de origem animal, e dá outras providências. Estabelece a prévia inspeção sanitária e industrial de produtos de origem animal, de que trata a Lei nº 1.280/1950, da competência da União, dos estados, do DF e dos Municípios, nos termos do art. 23, inciso II, da CF/88. Atualizou também as sanções, inclusive multas.	
14.	Decreto nº 99.427, de 31 de julho de 1990. Desregulamenta o processo de renovação de registro ou licença para produção e comercialização de produtos e insumos agropecuários.	1, 44
15.	Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990. Código de Defesa do Consumidor. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências.	1
16.	Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências.	1
17.	Codex Alimentarius. FAO (Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura). É uma coleção de padrões alimentares internacionalmente adotados e textos relacionados apresentados de maneira uniforme. Esses padrões alimentares e textos relacionados visam proteger a saúde dos consumidores e garantir práticas justas no comércio de alimentos.	NA
18.	Lei nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991 (Lei Agrícola, alterada pela Lei nº 9.712, de 20 de novembro de 1998, que estabeleceu o SUASA). Dispõe sobre a Política Agrícola. Fixa os fundamentos, define os objetivos e as competências institucionais, prevê os recursos e estabelece as ações e instrumentos da política agrícola, relativamente às atividades agropecuárias, agroindustriais e de planejamento das atividades pesqueira e florestal.	1
19.	Decreto nº 175, de 10 de maio de 1991. Dispõe sobre o Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (Proagro), instituído pela Lei nº 5.969, de 11 de dezembro de 1973, e a que se referem as disposições do Capítulo XVI da Lei nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991, e dá outras providências.	1, 18
20.	Decreto nº 187, de 9 de agosto de 1991. Regulamenta a Lei nº 6.446, de 5 de outubro de 1977, que dispõe sobre a inspeção e fiscalização obrigatórias do sêmen destinado à inseminação artificial em animais domésticos.	1, 10
21.	Lei nº 8.522, de 11 de dezembro de 1992. Extingue taxas, emolumentos, contribuições, parcela da União das Custas e Emolumentos da Justiça do Distrito Federal, e dá outras providências.	1, 11
22.	Portaria MS nº 58, de 17 de maio de 1993. Considerando que a legislação sanitária estabelece o redirecionamento das ações de vigilância sanitária, propõe o estabelecimento de diretrizes e princípios para a inspeção e fiscalização sanitária de alimentos.	1
23.	Portaria MS nº 1428, de 26 de novembro de 1993. Aprova Regulamento Técnico para Inspeção Sanitária de Alimentos, Diretrizes para o Estabelecimento de Boas Práticas de Produção e de Prestação de Serviços na Área de Alimentos e Regulamento Técnico para o Estabelecimento de Padrão de Identidade e Qualidade para Serviços e Produtos na Área de Alimentos.	1, 6, 8, 9, 15, 16, 22

Nº	LEIS, REGULAMENTOS E NORMAS INFRALEGAIS EM VIGOR	VÍNCULO
24.	MERCOSUL/GMC/RES nº 80/96. Regulamento Técnico do Mercosul sobre as Condições Higiênico-Sanitárias e de Boas Práticas de Fabricação para Estabelecimentos Elaboradores/Industrializadores de Alimentos.	NA
25.	Portaria SVS/MS nº 326, de 30 de julho de 1997. Aprova o Regulamento Técnico; "Condições Higiênicos-Sanitárias e de Boas Práticas de Fabricação para Estabelecimentos Produtores/Industrializadores de Alimentos".	1, 24, 73
26.	Portaria SDA/MAA nº 210, de 10 de novembro de 1998 (republicada em 05/03/99). Aprova o Regulamento Técnico da Inspeção Tecnológica e Higiênico-Sanitária de Carne de Aves.	1, 25, 73
27.	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.	1, 18
28.	Instrução Normativa SDA/MAPA nº 42, de 20 de dezembro de 1999. Altera o Plano Nacional do Controle de Resíduos em Produtos de Origem Animal - PNCR e os Programas de Controle de Resíduos em Carne - PCRC, Mel - PCRM, Leite - PCRL e Pescado – PCRP.	1, 86, 89
29.	Instrução Normativa SDA/MAPA nº 4, de 31 de março de 2000. Aprova os Regulamentos Técnicos de Identidade e Qualidade de Carne Mecanicamente Separada, de Mortadela, de Linguiça e de Salsicha, em conformidade com os Anexos desta Instrução Normativa.	1, 3, 13, 73, 78, 86
30.	Instrução Normativa SDA/MAPA nº 20, de 31 de julho de 2000. Aprova os Regulamentos Técnicos de Identidade e Qualidade de Almôndega, de Apresentado, de Fiambre, de Hambúrguer, de Kibe, de Presunto Cozido e de Presunto, conforme consta dos Anexos desta Instrução Normativa.	1, 3, 13, 73, 78, 86
31.	Instrução Normativa SDA/MAPA nº 21, de 31 de julho de 2000. Aprova os Regulamentos Técnicos de Identidade e Qualidade de Patê, de Bacon ou Barriga Defumada e de Lombo Suíno, conforme consta dos Anexos desta Instrução Normativa.	1, 3, 13, 73, 78, 86
32.	Instrução Normativa SDA/MAPA nº 22, de 31 de julho de 2000. Aprova os Regulamento Técnicos de Identidade e Qualidade de Copa, de <i>Jerked Beef</i> , de Presunto tipo Parma, de Presunto Cru, de Salame, de Salaminho, de Salaminho tipo Alemão, de Salame tipo Calabrês, de Salame tipo Friolano, de Salame tipo Napolitano, de Salame tipo Hamburguês, de Salame tipo Italiano, de Salame tipo Milano, de Linguiça Colonial e <i>Pepperoni</i> , conforme consta dos Anexos desta Instrução Normativa.	1, 3, 13, 73, 78, 86
33.	Resolução - RDC nº 12, de 2 de janeiro de 2001, da ANVISA (revogou a Portaria SVS/MS 451, de 19 de setembro de 1997). Aprova o Regulamento Técnico sobre padrões microbiológicos para alimentos.	1, 6, 8, 9, 15, 16, 22, 23, 24, 25, 26, 73
34.	Resolução - RDC nº 13, de 2 de janeiro de 2001, da ANVISA. Aprova o Regulamento técnico para instruções de uso, preparo e conservação na rotulagem de carne de aves e seus miúdos crus, resfriados ou congelados.	1, 6, 8, 9, 15, 16, 22, 23, 24, 25, 26, 36, 73

Nº	LEIS, REGULAMENTOS E NORMAS INFRALEGAIS EM VIGOR	VÍNCULO
35.	Instrução Normativa SDA/MAPA nº 6, de 15 de fevereiro de 2001 (alterada pela IN SDA/MAPA nº 17/2018). Aprova os Regulamentos Técnicos de Identidade e Qualidade de Paleta Cozida, de Produtos Cárneos Salgados, de Empanados, de Presunto tipo Serrano e de Prato Elaborado Pronto ou Semipronto Contendo Produtos de Origem Animal, conforme consta dos Anexos desta Instrução Normativa.	1, 3, 13, 73, 78, 86
36.	Resolução - RDC nº 259, de 20 de setembro de 2002, da ANVISA (revogou a Portaria SVS/MS nº 42 de 14 de janeiro de 1998). Aprova o Regulamento Técnico sobre Rotulagem de Alimentos Embalados.	1, 6, 8, 9, 15, 16, 22, 23, 24, 25, 26, 73
37.	Resolução - RDC nº 175, de 08 de julho de 2003, da ANVISA. Aprova o “Regulamento Técnico de Avaliação de Matérias Macroscópicas e Microscópicas Prejudiciais à Saúde Humana em Alimentos Embalados”.	1, 6, 8, 9, 15, 16, 22, 23, 24, 25, 26, 73
38.	Instrução Normativa SDA/MAPA nº 83, de 21 de novembro de 2003. Aprova os Regulamentos técnicos de identidade e qualidade de carne bovina em conserva (<i>corned beef</i>) e carne moída de bovino, conforme anexos.	1, 3, 13, 73, 78, 86
39.	Decreto nº 5.053, de 22 de abril de 2004 (revogou o Decreto nº 1.662, de 6 de outubro de 1995 , e o Decreto 2.062, de 7 de novembro de 1996). Aprova o Regulamento de Fiscalização de Produtos de Uso Veterinário e dos Estabelecimentos que os Fabriquem ou Comerciem, e dá outras providências.	1, 44
40.	Lei nº 10.883, de 16 de junho de 2004 (alterada pela Lei nº 12.855, de 2 de setembro de 2013). Reestrutura a remuneração e define as competências dos ocupantes dos cargos da Carreira de Fiscal Federal Agropecuário e dá outras providências.	1, 3, 13, 73, 78, 86
41.	Decreto nº 5.741, de 30 de março de 2006. Regulamenta os arts. 27-A, 28-A e 29-A da Lei no 8.171, de 1991, organiza o Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária -SUASA, e dá outras providências. Determina as competências e as atividades do SUASA a serem executadas pelas Instâncias Central e Superior, Intermediárias e locais para verificar o cumprimento da legislação sanitária agropecuária e a qualidade dos produtos e insumos agropecuários no âmbito do SUASA. Criou os Sistemas Brasileiros de Inspeção de Produtos e Insumos Agropecuários - SISBI, sob coordenação do MAPA. Criou o Comitê Técnico Consultivo do Sistema Brasileiro de Inspeção de Produtos de Origem Animal, com a finalidade de avaliar periodicamente, emitir pareceres e propor as diretrizes do SISBI-POA. Os Serviços de Inspeção vinculados aos estados, ao DF e aos Municípios solicitarão ao MAPA a verificação e o reconhecimento de sua equivalência para a realização do comércio interestadual, na forma definida pelos procedimentos de adesão aos Sistemas Brasileiros de Inspeção de Produtos e Insumos Agropecuários. Após essa adesão, esses serviços serão reconhecidos como equivalentes, para suas atividades desde que sigam as normas e os regulamentos federais, conservando suas características administrativas originais.	1, 18
42.	Instrução Normativa MAPA nº 17, de 13 de julho de 2006. Estabelece a Norma Operacional do Serviço de Rastreabilidade da Cadeia Produtiva de Bovinos e Bubalinos (SISBOV), constante do Anexo I, aplicável a todas as fases da produção, transformação, distribuição e dos serviços agropecuários.	1, 41

Nº	LEIS, REGULAMENTOS E NORMAS INFRALEGAIS EM VIGOR	VÍNCULO
43.	Instrução Normativa MAPA nº 19, de 24 de julho de 2006. Estabelece os requisitos para adesão dos estados, do Distrito Federal e dos Municípios, individualmente ou por meio de consórcios, ao Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária, integrado pelo Sistema Brasileiro de Inspeção de Produtos de Origem Animal, Sistema Brasileiro de Inspeção de Produtos de Origem Vegetal, Sistema Brasileiro de Inspeção de Insumos Agrícolas e Sistema Brasileiro de Inspeção de Insumos Pecuários, na forma dos Anexos I, II, III e IV.	1, 41
44.	Decreto nº 6.296, de 11 de dezembro de 2007 (revogou o Decreto nº 76.986, de 6 de janeiro de 1976 e foi alterado pelo Decreto nº 7.045, de 22 de dezembro de 2009). Aprova o Regulamento da 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, dá nova redação aos arts. 25 e 56 do Anexo ao Decreto nº 5.053, de 22 de abril de 2004, e dá outras providências.	1, 7, 14, 39
45.	Instrução Normativa MAPA nº 9, de 8 de abril de 2009. Institui os procedimentos de controle de <i>Listeria monocytogenes</i> em produtos de origem animal prontos para o consumo.	1, 3, 41, 52, 73, 78, 86
46.	Lei nº 12.097, de 24 de novembro de 2009. Dispõe sobre o conceito e a aplicação de rastreabilidade na cadeia produtiva das carnes de bovinos e de búfalos.	1, 50
47.	Portaria MAPA nº 428, de 9 de junho de 2010. Aprova o Regimento Interno das Superintendências Federais de Agricultura, Pecuária e Abastecimento - SFAs.	1, 86
48.	Instrução Normativa SDA/MAPA nº 32, de 3 de dezembro de 2010. Estabelece os parâmetros para avaliação do Teor Total de Água Contida nos Cortes de Frangos, resfriados e congelados, na forma dos Anexos I, II, III, IV e V à presente Instrução Normativa.	1, 3, 41, 52, 73, 78, 86
49.	Instrução Normativa MAPA nº 36 de 20 de julho de 2011. Estabelece os requisitos para adesão dos estados, do DF e dos Municípios, individualmente ou por meio de consórcios, ao SUASA, integrado pelo SISBI-POA.	1, 41
50.	Decreto nº 7.623, de 22 de novembro de 2011. Regulamenta a Lei nº 12.097, de 24 de novembro de 2009, que dispõe sobre a aplicação da rastreabilidade na cadeia produtiva das carnes de bovinos e de búfalos.	1, 46
51.	Instrução Normativa SDA/MAPA nº 5, de 28 de março de 2012. Estabelece o regulamento técnico de biossegurança para manipulação do Vírus da Febre Aftosa – VFA.	1, 39, 78
52.	Portaria SDA/MAPA nº 17, de 25 de janeiro de 2013. Cria, junto ao Departamento de Inspeção de Produtos de Origem Animal da Secretaria de Defesa Agropecuária do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - DIPOA/SDA/MAPA, a Comissão Científica Consultiva em Microbiologia de Produtos de Origem Animal.	1, 3, 73, 78, 86
53.	Norma Interna SDA/MAPA nº 1, de 9 de agosto de 2013. Aprova os procedimentos operacionais complementares à Instrução Normativa nº 9, de 8 de abril de 2009, definindo os procedimentos para coleta oficial de amostras para o controle de <i>Listeria monocytogenes</i> em produtos de origem animal prontos para o consumo a serem adotados pelo Serviço de Inspeção Federal.	1, 3, 41, 52, 73, 78, 86

Nº	LEIS, REGULAMENTOS E NORMAS INFRALEGAIS EM VIGOR	VÍNCULO
54.	Instrução Normativa SDA/MAPA nº 23, de 3 de setembro de 2013. Estabelece para avaliação do teor total de água contida em frangos resfriados.	1, 3, 52, 73, 78, 86
55.	Instrução Normativa MAPA nº 50, de 24 de setembro de 2013. Altera a lista de doenças passíveis da aplicação de medidas de defesa sanitária animal, sendo estas doenças de notificação obrigatória ao serviço veterinário oficial, composto pelas unidades do MAPA e pelos Órgãos Estaduais de Defesa Sanitária Animal, em atendimento ao art. 5º do Anexo do Decreto no 5.741/2006.	1, 2, 41, 73, 78, 86
56.	Instrução Normativa MAPA nº 57, de 12 de dezembro de 2013. Estabelece os critérios e requisitos para o credenciamento e monitoramento de laboratórios pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - Mapa, na forma da presente Instrução Normativa.	1,18, 41, 58, 78, 86
57.	Norma Interna SDA nº 4, de 16 de dezembro de 2013. Aprova o Programa de avaliação de conformidade de padrões físico-químicos e microbiológicos de produtos de origem animal comestíveis e água de abastecimento de estabelecimentos registrados e relacionados no Serviço de Inspeção Federal (SIF) e de produtos de origem animal comestíveis importados.	1, 3, 41, 52, 73, 78, 86
58.	Decreto nº 8.205, de 12 de março de 2014. Dispõe sobre as atribuições dos Cargos de Atividades Técnicas de Fiscalização Federal Agropecuária de Técnico de Laboratório, Agente de Atividades Agropecuárias, Agente de Inspeção Sanitária e Industrial de Produtos de Origem Animal, Auxiliar de Laboratório e Auxiliar Operacional em Agropecuária, do Quadro de Pessoal do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.	1
59.	Decreto nº 8.236, de 5 de maio de 2014. Regulamenta a Lei nº 4.716, de 29 de junho de 1965, que dispõe sobre a organização, o funcionamento, a execução e as exigências indispensáveis à eficiência do registro genealógico de animais domésticos no País.	1, 4
60.	Norma Interna SDA/MAPA nº 6, de 10 de dezembro de 2014. Estabelece, no Sistema de Informações Gerenciais do Serviço de Inspeção Federal – SIGSIF, o padrão de nomenclatura e a categoria dos produtos de origem animal registrados no Serviço de Inspeção Federal do Departamento de Inspeção de Produtos de Origem Animal - DIPOA do MAPA.	1, 78
61.	Instrução Normativa MAPA nº 16, de 23 de junho de 2015 (alterada pela IN MAPA nº 5/2017). Estabelece, em todo o território nacional, as normas específicas de inspeção e a fiscalização sanitária de produtos de origem animal, referente às agroindústrias de pequeno porte.	69
62.	Portaria SDA/MAPA nº 68, de 25 de agosto de 2015. Aprova o Manual de Boas Práticas Regulatórias da Secretaria de Defesa Agropecuária – SDA.	1, 78, 86, 91
63.	Portaria SDA/MAPA nº 26, de 7 de abril de 2016. Aprova o modelo do Relatório de Verificação a ser emitido pelos servidores integrantes dos Cargos de Atividades Técnicas de Fiscalização Federal Agropecuária do Quadro de Pessoal do MAPA.	1,41, 58, 78, 86
64.	Decreto nº 8.762, de 10 de maio de 2016. Dispõe sobre a Força Nacional do Sistema Unificado de Atenção a Sanidade Agropecuária - FN-Suasa e dá outras providências.	1, 2, 94

Nº	LEIS, REGULAMENTOS E NORMAS INFRALEGAIS EM VIGOR	VÍNCULO
65.	Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 1, de 10 de maio de 2016. Dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo federal.	1, 70, 78, 86
66.	Instrução Normativa SDA/MAPA nº 20, de 21 de outubro de 2016. Ficam estabelecidos o controle e o monitoramento de <i>Salmonella spp.</i> nos estabelecimentos avícolas comerciais de frangos e perus de corte e nos estabelecimentos de abate de frangos, galinhas, perus de corte e reprodução, registrados no SIF, com objetivo de reduzir a prevalência desse agente e estabelecer um nível adequado de proteção ao consumidor, na forma desta Instrução Normativa e dos seus Anexos I a IV.	1, 3, 52, 73, 78, 86
67.	Portaria MAPA nº 257, de 21 de novembro de 2016. Define as competências das unidades administrativas das SFAs, das Unidades de Vigilância Agropecuária e das Unidades Técnicas Regionais de Agricultura, Pecuária e Abastecimento, assim como regula algumas competências do MAPA, entre elas a de que as remoções de servidores que antes era atribuição exclusiva e discricionária por parte dos Superintendentes das unidades descentralizadas do MAPA, foram centralizadas na SDA/MAPA e na SE/MAPA.	1, 47, 63, 78, 86
68.	Norma ABNT NBR ISO/IEC 17025:2017. Requisitos gerais para a competência de laboratórios de ensaio e calibração.	1, 28, 89
69.	Instrução Normativa MAPA nº 5, de 14 de fevereiro de 2017 (alterada pela IN MAPA nº 9, de 8 de janeiro de 2018). Ficam estabelecidos os requisitos técnicos relativos à estrutura física, às dependências e aos equipamentos dos estabelecimentos agroindustriais de pequeno porte de produtos de origem animal.	1, 3, 13, 41, 65, 73, 78, 86
70.	Portaria MAPA nº 276, de 2 de fevereiro de 2017. Comitê de Governança, Riscos e Controle - CGRC/MAPA.	1, 65, 78, 86
71.	<p>Norma Interna DIPOA/SDA nº 01, de 08 de março de 2017. Aprova os modelos de formulários, estabelece as frequências e as amostragens mínimas a serem utilizadas na inspeção e fiscalização, para verificação oficial dos autocontroles implantados pelos estabelecimentos de produtos de origem animal registrados (SIF) ou relacionados (ER) junto ao DIPOA/SDA, bem como o manual de procedimentos. Esta norma será aplicada sem prejuízo ao cumprimento de acordos bilaterais ou multilaterais com países importadores de produtos de origem animal e à realização de ações fiscalizatórias específicas.</p> <p>ANEXO I – Manual de procedimentos de verificação oficial dos autocontroles dos estabelecimentos registrados (SIF) ou relacionados (ER) no DIPOA.</p> <p>ANEXO II – Formulário de verificação oficial de elementos de controle dos estabelecimentos registrados (SIF) de caráter de inspeção permanente, partes I e II.</p> <p>ANEXO III – Verificação oficial de elementos de controle dos estabelecimentos registrados (SIF) de caráter de inspeção periódica ou dos estabelecimentos relacionados (ER), partes I, II e III.</p> <p>ANEXO IV – Quadro de ações de Inspeção e Fiscalização.</p> <p>ANEXO V – Plano de ação referente à verificação oficial dos elementos de controle.</p>	1, 3, 13, 41, 65, 73, 78, 86

Nº	LEIS, REGULAMENTOS E NORMAS INFRALEGAIS EM VIGOR	VÍNCULO
72.	<p>Norma Interna DIPOA/SDA nº 02, de 09 de março de 2017. Estabelece, na forma do Anexo I, o modelo de relatório de supervisão a ser utilizado no âmbito do SIPOA/SISA/SIFISA e de auditoria a ser utilizado no âmbito do DIPOA/SDA, em estabelecimentos registrados sob SIF. Outros modelos de relatório para avaliação de itens específicos ou definidos por meio de Instrução Normativa, Portaria, Resolução, bem como aqueles já utilizados especificamente em fábricas de produtos não comestíveis permanecem em vigor.</p> <p>Estabelece, na forma do Anexo II, o modelo de relatório de supervisão a ser utilizado no âmbito do SIPOA/SISA/SIFISA e de auditoria a ser utilizado no âmbito do DIPOA/SDA, em estabelecimentos relacionados (ER).</p> <p>Estabelece, na forma do Anexo III, o modelo único de plano de ação a ser utilizado para a correção das não conformidades constatadas em supervisão ou auditoria, bem como para verificação oficial de atendimento.</p>	1, 3, 13, 41, 65, 73, 78, 86
73.	<p>Decreto nº 9.013, de 29 de março de 2017 (revogou os seguintes Decretos:</p> <p>I - o Decreto nº 30.691, de 29 de março de 1952;</p> <p>II - o Decreto nº 39.093, de 30 de abril de 1956;</p> <p>III - o Decreto nº 1.255, de 25 de junho de 1962;</p> <p>IV - o Decreto nº 56.585, de 20 de julho de 1965;</p> <p>V - o Decreto nº 1.236, de 2 de setembro de 1994;</p> <p>VI - o Decreto nº 1.812, de 8 de fevereiro de 1996;</p> <p>VII - o Decreto nº 2.244, de 4 de junho de 1997;</p> <p>VIII - o Decreto nº 6.385, de 27 de fevereiro de 2008;</p> <p>IX - o art. 3º do Decreto nº 7.216, de 17 de junho de 2010;</p> <p>X - o Decreto nº 8.444, de 6 de maio de 2015; e</p> <p>XI - o Decreto nº 8.681, de 23 de fevereiro de 2016.)</p> <p>Regulamenta a Lei nº 1.283/1950 e a Lei nº 7.889/1989 no intuito de regulamentar a Inspeção Industrial e Sanitária de Produtos de Origem Animal (Novo RIISPOA). Um dos seus principais avanços, foi a clara definição de responsabilidades da iniciativa privada e do Serviço Oficial, bem como a revisão de toda capitulação de infrações e penalidades.</p> <p>Foi posteriormente alterado pelo Decreto 9.069, de 31/05/2017, pelo Decreto 9.621, de 20/12/2018, e pelo Decreto nº 10.130, de 25 de novembro de 2019.</p>	1, 3, 13, 41, 78, 86
74.	<p>Portaria nº 705, de 7 de abril de 2017. Institui o Programa de Integridade do MAPA que tem o objetivo de implementar e aprimorar mecanismos de prevenção, detecção e remediação de fraudes, irregularidades e desvios de conduta.</p>	1, 76, 86
75.	<p>Instrução Normativa MAPA nº 35, de 11 de setembro de 2017. Estabelece os procedimentos para a comercialização das substâncias sujeitas a controle especial, quando destinadas ao uso veterinário e dos produtos de uso veterinário que as contenham aplicável a todo estabelecimento que fabrique, armazene, comercie, manipule, distribua, importe ou exporte produtos de uso veterinário bem como aos Médicos Veterinários que os prescrevem ou os utilizam no exercício profissional.</p>	1, 2, 41

Nº	LEIS, REGULAMENTOS E NORMAS INFRALEGAIS EM VIGOR	VÍNCULO
76.	Portaria nº 2.042, de 2 de outubro de 2017. Institui a Política de Gestão de Riscos e Controles Internos - PGRCI do MAPA.	1, 65, 70, 74
77.	Portaria MAPA nº 266, de 28 de fevereiro de 2018. Define a área de abrangência dos Serviços de Fiscalização e Inspeção de Produtos de Origem Animal (SIPOA) no Anexo I. Define a localização física da Sede dos SIPOA no Anexo II. Define a localização física da Sede dos Serviços de Auditoria em Estabelecimentos e da Divisão de Auditoria em Estabelecimentos no Anexo III.	1, 3, 13, 73, 78, 86
78.	Portaria MAPA nº 562, de 11 de abril de 2018. Aprova o Regimento Interno da Secretaria de Defesa Agropecuária (SDA/MAPA).	1, 3, 13, 41, 86
79.	Instrução Normativa SDA/MAPA nº 17, de 29 de maio de 2018 (alterada pela IN SDA/MAPA nº 89/2003). Fica aprovado o Regulamento Técnico sobre a identidade e requisitos de qualidade que deve atender o produto carne temperado, na forma desta Instrução Normativa. O produto cárneo temperado é todo o produto obtido de carnes, miúdos ou de partes comestíveis das diferentes espécies animais, seguida da especificação que couber, condimentado, com adição ou não de outros ingredientes, com ou sem recheio, resfriado ou congelado. Ficam excluídos deste Regulamento Técnico os produtos cárneos temperados submetidos ao tratamento térmico e os embutidos.	1, 3, 13, 41, 65, 73, 78, 86
80.	Instrução Normativa MAPA nº 46, de 28 de agosto de 2018. Estabelece o Regulamento técnico para exportação de bovinos, bubalinos, ovinos e caprinos vivos, destinados ao abate ou à reprodução.	1, 2, 41
81.	Instrução Normativa MAPA nº 51, de 01 de outubro de 2018 (revogou várias INs do MAPA). Fica instituído o Sistema Brasileiro de Identificação Individual de Bovinos e Búfalos - SISBOV.	1, 41, 46, 50
82.	Portaria nº 116, de 22 de outubro de 2018. Institui o Grupo de Trabalho para revisar a legislação que regulamenta o SUASA, e sugerir a elaboração do respectivo regulamento.	1, 41, 86
83.	Portaria nº 160, de 27 de novembro de 2018. Ficam instituídos, no âmbito da Secretaria de Defesa Agropecuária, os responsáveis pelo planejamento, execução e avaliação das ações necessárias à execução dos Projetos Estratégicos desta Secretaria.	1, 86
84.	Instrução Normativa SDA/MAPA nº 60, de 20 de dezembro de 2018. Estabelece o controle microbiológico em carcaça de suínos e carcaça e carne de bovinos em abatedouros frigoríficos registrados no DIPOA.	1, 2, 41, 73, 78, 86
85.	ABNT NBR ISO 19011:2018 Versão Corrigida:2019. Diretrizes para auditoria de sistemas de gestão.	1
86.	Decreto nº 9.667, de 2 de janeiro de 2019 (Alterado pelo Decreto nº 9.689, de 23 de janeiro de 2019). Aprova a Estrutura Regimental do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. No art. 21 do Anexo I consta as competências da Secretaria de Defesa Agropecuária.	1
87.	Portaria SDA/MAPA nº 24, de 21 de fevereiro de 2019. Institui o Comitê Técnico de Programas de Autocontrole, de caráter permanente e de cunho técnico e consultivo, com o objetivo de promover a articulação dos órgãos e entidades,	1, 78, 86

Nº	LEIS, REGULAMENTOS E NORMAS INFRALEGAIS EM VIGOR	VÍNCULO
	públicas e privadas, para implementar programas de autocontrole a serem aplicados pelos estabelecimentos regulados pela legislação da Defesa Agropecuária.	
88.	Instrução Normativa MAPA nº 3, de 14 de março de 2019. Estabelece os procedimentos de aprovação prévia de projeto, reforma e ampliação, registro de estabelecimento, alterações cadastrais e cancelamento de registro de estabelecimento junto ao DIPOA, e relacionamento de estabelecimentos junto ao SIPOA, na forma desta Instrução Normativa.	1, 3, 13, 41, 65, 73, 78, 86
89.	Instrução Normativa MAPA nº 5, de 23 de abril de 2019. Fica aprovado o plano de amostragem e os limites de referência para o Plano Nacional de Controle de Resíduos e Contaminantes em Produtos de Origem Animal - PNCRC de 2019 para as cadeias de carnes bovina, suína, caprina, ovina, equina, de coelho, de aves e de avestruz, de leite, pescado, mel e ovos.	1, 28, 86
90.	Portaria 74, de 7 de maio de 2019 - altera a Portaria nº 210, de 10 de novembro de 1998. Aprova o Regulamento Técnico da Inspeção Tecnológica e Higiênico-Sanitária de Carne de Aves.	1, 3, 13, 28, 41, 65, 73, 78, 86
91.	Portaria SDA/MAPA nº 61, de 20 de maio de 2019. Reformula o Comitê Permanente de Análise e Revisão de Atos Normativos da Secretaria de Defesa Agropecuária - CPAR/SDA, instituído pela Portaria nº 121, de 26 de setembro de 2012, e reestruturado pela Portaria nº 144, de 19 de dezembro de 2017.	1, 62, 78
92.	Norma Operacional nº 01, de 31 de maio de 2019. Estabelece o Modelo de Relatório de Auditoria em Estabelecimentos registrados no SIF, bem como o manual de preenchimento do relatório: - Manual de Procedimentos de apuração de Infrações, em 15 de janeiro de 2019; - Manual de Orientações Técnica da atividade de auditoria de serviço nacional nas unidades descentralizadas do DIPOA.	1, 3, 13, 41, 65, 73, 78, 86
93.	Instrução Normativa MAPA nº 14, de 3 de junho de 2019 (revoga a IN MAPA nº 51/2006). Adota a Resolução da Diretoria Colegiada - RDC nº 272, de 14 de março de 2019, da ANVISA, que incorpora ao ordenamento jurídico nacional a Resolução GM/MERCOSUL nº 63/18 e dispõe sobre os aditivos alimentares autorizados para uso em carnes e produtos cárneos, como disposições a serem observadas pelos estabelecimentos sob inspeção federal.	1, 3, 52, 73, 78, 86
94.	Instrução Normativa MAPA nº 15, de 4 de junho de 2019 (altera a IN MAPA nº 46/2018). Institui o Sistema Nacional de Emergências Agropecuárias - Sineagro, que compreende o conjunto de órgãos, atividades, padrões e procedimentos, com atuação permanente e coordenada para a preparação e resposta às emergências agropecuárias.	1, 2, 41, 80
95.	Norma Interna SDA/MAPA nº 1, de 10 de julho de 2019 (revoga a Norma Interna SDA nº 02, de 06 de novembro de 2015). Estabelece os procedimentos para mensuração do Risco Estimado Associado ao Estabelecimento (R) para determinar a frequência mínima de fiscalização em estabelecimentos sujeitos à inspeção e fiscalização na Secretaria de Defesa Agropecuária (SDA).	1, 3, 13, 41, 65, 73, 78, 86

Fonte: Elaboração própria.

Anexo 2: Situação dos Sistemas para Inspeção de Produtos de Origem Animal

SISTEMAS	FUNCIONALIDADES	SITUAÇÃO
Observatório da Agropecuária Brasileira.	Ferramenta que dará a gestores amplo acesso a informações estratégicas para tomada de decisões e elaboração de políticas públicas para o setor agropecuário. Ela integra portfólio de 18 Projetos Estratégicos da gestão atual do MAPA, que reúne um conjunto de ações que visam ampliar a competitividade e a produtividade da agropecuária brasileira, identificando os riscos de perda de mercados, desafios relacionados aos custos de produtores, exportadores e do Estado ou problemas sociais e ambientais no campo. Entre as informações disponibilizadas estão imagens de satélite, gráficos com dados econômicos, comerciais e de produção nacional e regional. Observatório é um marco importante para a gestão do MAPA, pois é a primeira vez que a pasta vai consolidar todos os dados da agropecuária nacional.	O Observatório, lançado em 6/set/2019, funcionará em uma sala de situação interativa instalada no edifício-sede do MAPA, em Brasília/DF, de onde será possível fazer o cruzamento de diferentes bases de dados sobre agropecuária e o resultado visualizado em um painel avançado de inteligência (Business Intelligence). Conta com 12 telas de vídeos integradas, além de recursos de interligação de dispositivos móveis, computadores e videoconferência.
PGA - Plataforma de Gestão Agropecuária.	Plataforma pública informatizada de integração de sistemas, com objetivo de melhorar a qualidade e o acesso às informações para toda a sociedade agropecuária. Além de uniformizar e informatizar os processos de trabalho relacionados ao setor agropecuário.	Sistema em operação que permitiu a integração de 30 sistemas que não eram integrados, possibilitando utilização de ferramentas de inteligência gerencial.
SIGSIF - Sistema de Informações Gerenciais do Serviço de Inspeção Federal.	Sistema de controle de todos estabelecimentos que recebem o número do SIF e exportadores para o Brasil. Permite gerar relatórios estatísticos a respeito da comercialização, produção, importação, exportação, abates, condenações referentes aos produtos / matérias-primas destes estabelecimentos.	Em 2018, foram avaliadas e aprovadas pelas áreas técnicas da SDA os seguintes módulos: Registro de Produto; Registro de Estabelecimento; Quadro de Aviso; Mapa Nosográfico; Força de Trabalho; Programa Nacional da Qualidade do Leite (PNQL).
PGA - SIGSIF: Plataforma de Gestão Agropecuária - SIGSIF.	Novo sistema do DIPOA/SDA/MAPA utilizado para realizar os procedimentos necessários para registro de produtos de origem animal de estabelecimentos com registro no SIF, Estabelecimentos Relacionados (ER) e Estabelecimentos Estrangeiros (EE) habilitados a exportar produtos de origem animal ao Brasil, em conformidade com o disposto no Decreto nº 9.013, de 29 de março de 2017 (NOVO RIISPOA).	Informação não obtida.
DCPOA - Declaração de Conformidade de Produtos de Origem Animal	Sistema para emissão da DCPOA - Declaração de Conformidade de Produtos de Origem Animal.	Informação não obtida.

SISTEMAS	FUNCIONALIDADES	SITUAÇÃO
SIPEAGRO - Sistema Integrado de Produtos e Estabelecimentos Agropecuários.	Sistema utilizado para registro e cadastro de Estabelecimentos e Produtos Agropecuários. Trata-se de ferramenta para realização e acompanhamento dos Processos Administrativos de Fiscalização. Permite gerar relatórios básicos e emitir o certificado de Estabelecimentos e Produtos registrados e/ou cadastrados pelo MAPA.	Foi concebido com dois módulos, sendo um deles específico para Vistoria e Fiscalização. Entretanto, este não foi implementado até o momento, segundo relatório da CGU, nº 201700920.
SIPE Oracle - Sistema Integrado de Registro de Produtos e Estabelecimentos.	Sistema permite controlar os estabelecimentos e produtos registrados no MAPA, especificando a qualidade do produto, localização dos estabelecimentos credenciados, registrados e autorizados, geração de relatórios gerenciais, tanto de controle quanto administrativos, e emissão do certificado de registro de produtos e estabelecimentos habilitados pelo MAPA.	Adotado por Goiás, DF e estados do Norte e Nordeste.
SIPE 2000 - Sistema Integrado de Registro de Produtos e Estabelecimentos.	Sistema permite cadastrar estabelecimentos e registrar produtos na área animal.	Informação não obtida.
SISBOV - Sistema de Rastreabilidade da Cadeia Produtiva de Bovinos e Bubalinos.	Sistema que permite registrar e identificar o rebanho bovino e bubalino do território nacional, possibilitando o rastreamento do animal desde o nascimento até o abate e disponibilizando relatórios de apoio a tomada de decisão quanto à qualidade do rebanho nacional e importado.	Em 2018, foram avaliadas e aprovadas pelas áreas técnicas da SDA os seguintes módulos: Cadastro; Processos; Webservice.
Sistema de Controle da Guia de Transporte Animal.	Informação não obtida.	Em 2018, foram avaliadas e aprovadas pelas áreas técnicas da SDA os seguintes módulos: GTA; E-GTA; GTA-BR; Bloqueio de Trânsito; CIS-EBDU; Base Nacional de Dados – BND. Este último módulo é capaz de emitir código numérico de identificação individual de bovinos ou búfalos.
SISREC - Sistema de Informação de Requisitos e Certificados da Área Animal.	Sistema permite ao MAPA estabelecer requisitos sanitários para importação de animais, seus produtos, subprodutos e material de multiplicação.	Informação não obtida.
SIGVIG – Sistema de Informações Gerenciais do Trânsito Internacional de Produtos e Insumos Agropecuários.	O sistema destina-se a atender à necessidade de gerenciamento e controle do recebimento, envio e fiscalização das mercadorias importadas e exportadas, além do trânsito de animais e vegetais, através dos portos, aeroportos e fronteiras. Possui um cadastro único dos estabelecimentos, representantes autorizados e de requerimentos de importação e exportação com seus	Informação não obtida.

SISTEMAS	FUNCIONALIDADES	SITUAÇÃO
	respectivos termos. Instituído pela Instrução normativa GM/MAPA nº 7, de 13 de abril de 2012. Integrado à Receita Federal, por meio do qual será agilizado o processo de fiscalização das exportações com a integração com sistemas privados e com o Portal Único de Exportações.	
Sicar - Sistema Integrado de Controle de Arrecadação.	O sistema pretende registrar as multas e taxas aplicadas pelo MAPA quando ocorrer infração à legislação agrícola, emitir boleto para pagamento de multas e taxas e controlar os valores recebidos, assim como, disponibilizar no Portal do MAPA módulo para acompanhamento da infração e emissão de 2ª via.	Segundo a CGU, o sistema apresenta diversos problemas que inviabilizam seu uso.
SEI - Sistema Eletrônico de Informações.	Usado para tramitar diversos documentos de gestão das unidades regionais para a SDA/MAPA a exemplo de reporte de inconformidades encontradas em formulários padronizados.	Sistema em operação normal.
SISBRAVet - Sistema Brasileiro de Vigilância e Emergências Veterinárias.	O sistema cuidará da elaboração e organização das técnicas voltadas à vigilância das doenças dos animais, desde a prevenção, detecção até a contenção de focos. Esse sistema deverá ter também um aplicativo (e-SISBRAVet) com módulos de atendimento a ocorrências zoo-sanitárias, gestão de programas sanitários e das emergências.	Informação não obtida.
SIVCONT - Sistema Continental de Vigilância Epidemiológica.	Sistema de notificações de doenças na área de epidemiologia.	Informação não obtida.
WAHIS - World Animal Health Information System.	Sistema Mundial de Informação em Saúde Animal gerido pela OIE. Trata-se de um sistema informatizado que permite acessar, em tempo real, os dados relativos às doenças animais. Quando se trata de notificar, o acesso está restrito aos usuários autorizados pela OIE, que são os Delegados dos países membros da OIE. Esse sistema é composto de dois componentes: <ul style="list-style-type: none"> • um sistema de alerta precoce para informar à comunidade internacional os eventos epidemiológicos que surgem nos países membros; • um sistema de seguimento para observar as doenças da lista da OIE (presença ou ausência) com o passar do tempo. 	Informação não obtida.
Plataforma digital de controle do SUASA.	Ferramenta de controle do SUASA, de apoio ao Projeto GovSUASA - Programa de Auditoria baseado nos princípios da Análise de Riscos.	Informação não obtida.

SISTEMAS	FUNCIONALIDADES	SITUAÇÃO
AGROALERTAS - Sistema de Alerta Rápido Agropecuário.	O AGROALERTAS tem como propósito permitir a troca de informações sobre as não conformidades relacionadas aos diferentes aspectos impactantes na inocuidade e qualidade ao longo de toda a cadeia produtiva dos produtos agropecuários e seus insumos, desde a etapa de produção até a fase final de comercialização, objetivando, prioritariamente garantir a saúde dos consumidores e a qualidade dos produtos utilizados na agropecuária.	Informação não obtida.
SISLEGIS (Sistema de Consulta à Legislação), disponível na página do MAPA na Internet, o qual	Sistema que contém a sistematização das Leis, Decretos, Medidas Provisórias, Portarias, Instruções Normativas e Resoluções, dificultando o acesso dos fiscais e técnicos à estrutura normativa vigente.	Mencione-se falta de atualização desse sistema, pois ele teria sido descontinuado desde 2017, segundo relatório da CGU, nº 201700920.
SISMAN - Sistema de Monitoramento de Atos Normativos.	Promover a implantação de boas práticas regulatórias no âmbito da Secretaria de Defesa Agropecuária, com transparência e participação social.	Informação não obtida.
SAC - Sistema de Auditoria e Credenciamento de Laboratórios.	Sistema permite gerenciar as informações relativas aos laboratórios integrantes da Rede Federal de Laboratórios de Defesa Agropecuária.	Informação não obtida.
SIGLA - Sistema de Informações Gerenciais para Laboratórios de Resíduos e Contaminantes em Alimentos.	Sistema permite gerenciar as informações referentes às atividades analíticas dos laboratórios da área de resíduos e contaminantes em alimentos.	Informação não obtida.
SISLAB – Sistema de Gestão Laboratorial.	Cadastro informatizado de todos os padrões atualmente existentes nos laboratórios de análises de resíduos integrantes da Rede Federal de Laboratórios de Defesa Agropecuária.	Informação não obtida.
SISRES – Sistema de Controle de Resíduos	Gerenciar a programação de análises, a emissão de ordens de coleta e o registro e controle dos resultados de amostras do Plano Nacional de Controle de Resíduos e Contaminantes – PNCRC/ANIMAL.	Informação não obtida.
SIGPOA - Sistema de Gerenciamento de Produtos de Origem Animal.	O objetivo é aperfeiçoar o controle de coleta de amostras fiscais e permitir o rápido acesso aos resultados das análises laboratoriais. Para isso, permite realizar a gestão de informações do Programa de Avaliação de Conformidade de Padrões Físico-químicos e Microbiológicos de Produtos de Origem Animal Comestíveis e Água de Abastecimento (PACPOA), do Programa Nacional de Controle de Patógeno (PNCP) e programas exploratórios.	Informação não obtida.

SISTEMAS	FUNCIONALIDADES	SITUAÇÃO
Hub Laboratorial.	Projeto que proporcionará maior grau de transparência, reivindicado por importadores. O sistema é voltado ao combate de fraudes ou quaisquer desvios de finalidade em análises laboratoriais. O foco inicial do sistema são as análises de <i>Salmonella</i> e <i>Listeria</i> em carcaças de frango. O Hub Laboratorial irá rastrear as amostras desde a coleta na propriedade até o resultado final da análise. As informações serão acessadas em tempo real, com acompanhamento da custódia da amostra (guarda), manutenção do material, insumos aplicados, análises realizadas, permitindo o controle e a auditoria de todas as ações envolvidas. Os laboratórios, por sua vez, poderão planejar melhor seu trabalho.	A SDA desde 2018 trabalha na implantação do sistema Hub Laboratorial para centralizar todas as informações de amostras dos seis LFDAs existentes e da rede de laboratórios credenciados no país. A cada ano, são feitas cerca de 33 milhões de análises laboratoriais pela rede do MAPA e credenciados.
LIMS - Laboratory Information Management System.	<i>Software</i> responsável por gerenciar as atividades operacionais dos laboratórios. Teve sua instalação concluída em RS, SP, MG, PA e GO.	Sistema em implantação. O laboratório do PE encontra-se na fase final de implementação do sistema, com 95 % do trabalho concluído.
SIGEF - Sistema de Gestão de Fiscalização.	Sistema que possibilitará a captura e consolidação dos dados gerados através dos documentos fiscais emitidos no âmbito da SFA/PR.	Está em fase piloto de implantação.
Integração dos sistemas que permitem gerar solicitações de amostras laboratoriais (SISRES SIGPOA, SIGEP, SISBRAVET, SIPEAGRO, SIGVIG, PGA) com sistemas operacionais dos laboratórios (LIMS) do MAPA e dos laboratórios credenciados.	Essa integração de sistemas possibilita a troca de informações instantânea e livre de erros, a emissão de resultados por meio eletrônico com rapidez e baixo custo, a consulta aos resultados das análises em tempo real e o acompanhamento online da operação laboratorial.	Informação não obtida.

Fonte: Elaboração própria.