

FGV DIREITO SP
MESTRADO PROFISSIONAL

**Inspeção Sanitária do Setor de Proteína Animal no Brasil: uma alternativa para
modernização frente à experiência internacional e à outros setores**

Adriano Bakchachian Chalegh Ferreira dos Santos

Projeto de pesquisa apresentado ao
Mestrado Profissional da FGV Direito SP.
Orientadora: Prof^ª Anna Lygia Rego

Versão de 30.09.2019

1. Tema, contexto, e modelo de pesquisa predominante

O agronegócio brasileiro é um dos segmentos da economia nacional que atualmente representa 25% do PIB. Dentro dele está o setor de proteína animal que é o principal responsável por este percentual, seja pela sua relação com as demais atividades deste segmento, e até mesmo pelo seu potencial que representa nas exportações e no mercado interno.

Como a sua atividade basicamente se refere à fabricação de produtos alimentícios de origem animal, sua inspeção sanitária é realizada pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento nos estabelecimentos que realizam o comércio interestadual e internacional de produtos de origem animal, e pelas secretarias estaduais e municipais de agricultura para o caso dos estabelecimentos que realizam o comércio destes produtos apenas dentro da área de atuação de uma delas.

O presente trabalho terá como objeto de estudo apenas o modelo de fiscalização do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento por estarem voltados ao comércio

interestadual e internacional, os quais serão comparados, inclusive, com outros principais modelos internacionais, tais como o dos EUA e União Européia.

Criada pela Lei nº. 1.283/1950 e regulamentada pelo Decreto nº 30.691/1952 (Regulamento da Inspeção Industrial e Sanitária de Produtos de Origem Animal), quando a indústria não detinha de estrutura e de profissionais adequados para a garantia de todos os padrões de segurança alimentar, justificou-se a adoção de um modelo de inspeção em que os estabelecimentos operavam apenas com a presença de profissionais do órgão fiscalizador no estabelecimento, neste caso do Ministério da Agricultura e Abastecimento.

Tal modelo de inspeção de se arrasta até os dias de hoje e a quantidade e nível de formação destes profissionais varia de acordo com o tamanho do estabelecimento, quantidade de turnos e volume de produção.

Em março de 2017, após a exposição midiática do setor com o advento de uma operação deflagrada pela Polícia Federal que ficou conhecida como Operação Carne Fraca, que apesar de ter como foco da investigação um número irrisório de agentes e de estabelecimentos, trouxe prejuízos bilionários ao setor e à economia nacional, foi publicada uma revisão do regulamento (Decreto nº. 9.013/2017), a qual trouxe importantes inovações do ponto de vista regulatório (autocontrole e autorregulação), mas manteve o regime de inspeção sanitária do regulamento de 1952, no que se refere à obrigatoriedade da presença de agentes do órgão fiscalizador para o funcionamento destes estabelecimentos.

Tal modelo de fiscalização apesar de bem visto por muitos clientes internacionais e até mesmo por membros do órgão fiscalizador, ele tem acarretado uma série prejuízos ao governo, e principalmente à indústria com o engessamento da competitividade bem como do exercício da liberdade econômica.

Desta forma, o presente trabalho visará uma análise sistemática do modelo atual de fiscalização, além de outras alternativas existentes na legislação brasileira e de outros países, e ao final, através do modelo de pesquisa de resolução de problema se buscará propor melhores práticas de aplicação e de fiscalização da legislação do setor de proteína animal do Brasil.

2. Quesitos, fontes de pesquisa e formas de acesso

- **Quesito 1.** Quais as deficiências da inspeção sanitária do setor de proteína animal no Brasil e quais os impactos no setor produtivo?
 - A inspeção permanente e periódica dos estabelecimentos que fabricam produtos de origem animal (a atuação dos Auditores Fiscais Federais Agropecuários e dos Agentes de Inspeção);
 - O papel dos auxiliares de inspeção cedidos pelo estabelecimento ao órgão fiscalizador (art. 73, II do Decreto nº. 9.013/2017)
 - Os convênios firmados com o MAPA com outros entes públicos para o exercício da fiscalização sanitária (art. 157 do Decreto 5.741/2006)
 - **Fonte de pesquisa 1.** Decreto nº. 30.691/52 – Primeiro regulamento do setor;
 - **Fonte de pesquisa 2.** Decreto 9.017/2017 (novo regulamento) e Instruções Normativas do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
 - **Fonte de pesquisa 3.** Decreto nº. 5.741/2006, Lei 8.666/93 e julgados sobre os convênios com o Serviço de Inspeção Federal;
 - **Fonte de pesquisa 4.** Análise de doutrina sobre convênios públicos; e
 - **Fonte de pesquisa 5.** Levantamento de dados do setor produtivo através de entrevistas com alguns players do setor e também do Poder Público
- **Quesito 2.** Quais as características da lógica de autorregulação adotada nos EUA e na União Europeia? Qual o histórico de incidentes sanitários nestes países? Qual a percepção de qualidade dos mercados mundiais em relação às exportações oriundas destes produtores?
 - **Fonte de pesquisa 1.** Regulamento sanitário da União Européia;
 - **Fonte de pesquisa 2.** Regulamento sanitário do *U.S. Department of Agriculture*;

- **Fonte de pesquisa 3.** Dados do mercado internacional relativos às exportações (fonte: ABPA – Associação Brasileira de Produtos de Origem Animal e ABIEC - Associação Brasileira das Indústrias Exportadoras de Carnes); e
 - **Fonte de pesquisa 4.** Memorando do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento que tratam dos requisitos dos principais mercados internacionais.
-
- **Quesito 3.** Como é a experiência brasileira em autorregulação em outros setores sensíveis à saúde pública (indústria alimentícia e indústria farmacêutica)?
 - **Fonte de pesquisa 1.** Lei nº. 9.782/1999 – Institui o Sistema Nacional de Vigilância Sanitária;
 - **Fonte de pesquisa 2.** Análise da doutrina sobre Teoria da Regulação e Autorregulação
-
- **Quesito 4.** Qual seria a alternativa mais adequada para a modernização da inspeção sanitária do setor de proteína animal considerando as experiências analisadas (com ou sem alteração legislativa)?
 - A fiscalização baseada em autocontroles;
 - O papel das PPP(s) – Parcerias Público Privadas como auxiliar dos trabalhos de inspeção;
 - O papel dos convênios com o poder público
 - Os limites de atuação do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento na delimitação dos modelos de inspeção previstos no regulamento da atividade (inspeção permanente e periódica);
 - **Fonte de pesquisa 1.** Decreto nº. 9.013/2017
 - **Fonte de pesquisa 2.** Decreto nº. 5.741/2006;
 - **Fonte de pesquisa 3.** Lei 11.079/04 e 8.666/93; e
 - **Fonte de pesquisa 4.** Análise da doutrina sobre autorregulação, parcerias público privadas, convênios públicos e sobre o papel normativo das agências reguladoras

3. Relevância prática, caráter inovador e potencial de impacto

Como já demonstrado anteriormente, o presente trabalho visa encontrar formas de aplicação e de fiscalização da legislação sanitária do setor de proteína animal do

Brasil de uma maneira mais eficiente, a qual embasada em outros modelos, avaliará a possibilidade de simplificação do modelo atual, de forma que sejam mantidas a qualidade e a segurança dos produtos, e afastando uma série de críticas que nos últimos anos tem sido feitas ao modelo atual no que se refere ao conflito de interesses entre o público e o privado, e até mesmo em relação à eficiência do Estado no exercício do seu papel de órgão regulador e fiscalizador.

4. Familiaridade com objeto da pesquisa

O Autor do presente trabalho tem experiência de mais de 5 anos no departamento jurídico de uma grande indústria do setor de proteína animal, com ênfase em assuntos regulatórios do setor. Além disso, também é membro do comitê jurídico das principais entidades de classe que representam o setor produtivo, das quais fazem parte as maiores empresas do segmento.

Sua atuação profissional está diretamente relacionada às maiores implicações jurídicas vivenciadas por este segmento da economia em razão do modelo atual de aplicação e fiscalização da legislação sanitária do setor, tanto por parte do poder público quanto da iniciativa privada.

5. Bibliografia preliminar

GUERRA, Sérgio. *Regulação no Brasil. Uma Visão Multidisciplinar*, Primeira Edição. FGV, 2013

BOYER, Robert. *Teoria da regulação: fundamentos*. Primeira Edição. São Paulo. Editora Estação Liberdade, 2009

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Novo Perfil da Regulação Estatal Administração Pública de Resultados e Análise de Impacto Regulatório*. Primeira Edição. São Paulo, Editora Forense, 2014

JUNIOR, João Manoel de Lima. *Autorregulação - Regime Jurídico*. Primeira Edição. Rio de Janeiro. Editora Juruá, 2019

CARDOSO, Henrique Ribeiro. *O Poder Normativo das Agências Reguladoras*, Segunda Edição. São Paulo. Lumen Juris, 2017

