



MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO
Secretaria de Defesa Agropecuária
Departamento de Inspeção de Produtos de Origem Animal

PROPOSTA DE REESTRUTURAÇÃO DO SISTEMA BRASILEIRO DE INSPEÇÃO DE PRODUTOS DE ORIGEM ANIMAL

ÍNDICE

1	INTRODUÇÃO	2
2	OBJETIVOS DO GT	3
3	METODOLOGIA DE TRABALHO	3
3.1	Composição do Grupo de Trabalho	3
3.2	Atividades Desenvolvidas	3
4	PROPOSTA DE REESTRUTURAÇÃO DO SISTEMA BRASILEIRO DE INSPEÇÃO DE PRODUTOS DE ORIGEM ANIMAL.....	6
4.1	Proposições Gerais	7
4.2	Proposições por macrotemas	8
4.2.1	Hierarquização	8
4.2.1.1	Contextualização relativa à hierarquização	8
4.2.1.2	Proposições relativas à hierarquização	9
4.2.2	Sustentabilidade	12
4.2.2.1	Contextualização relativa à sustentabilidade.....	12
4.2.2.2	Proposições relativas à sustentabilidade	15
4.2.3	Modernização	16
4.2.3.1	Contextualização relativa à modernização	16
4.2.3.2	Proposições relativas à modernização.....	18
4.2.4	Capacitação e Educação Sanitária.....	19
4.2.4.1	Contextualização relativa à capacitação e educação sanitária.....	19
4.2.4.2	Proposições relativas à capacitação e educação sanitária	20
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	21
6	PROPOSIÇÕES COMPLEMENTARES	21



MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO
Secretaria de Defesa Agropecuária
Departamento de Inspeção de Produtos de Origem Animal

1 INTRODUÇÃO

O presente relatório visa registrar as atividades desenvolvidas pelo Grupo de Trabalho constituído pela Portaria SDA nº 58, de 07 de julho de 2015 e alterado pela Portaria SDA nº 74, de 11 de setembro de 2015 com o objetivo de elaborar diretrizes e propostas de reestruturação do Sistema Brasileiro de Inspeção de Produtos de Origem Animal - SISBIPOA.

No Brasil, a inspeção de produtos de origem animal é regida pelas Leis nº 1.283/50 e nº 7.889/89 que definem a obrigatoriedade de que todos os estabelecimentos que elaboram produtos de origem animal sejam registrados e inspecionados pelo Município, Estado, Distrito Federal ou União, em função do âmbito de comercialização de seus produtos.

A Lei nº 8.171 de 1991, conhecida como Lei de Política Agrícola, fixou os fundamentos, definiu os objetivos e as competências institucionais, previu os recursos e estabeleceu as ações e instrumentos da política agrícola, relativamente às atividades agropecuárias, agroindustriais e de planejamento das atividades pesqueira e florestal, sendo a mesma complementada pela Lei nº 9.712 de 1998, que lhe acrescentou dispositivos referentes à defesa agropecuária.

A Lei nº 9.712 de 1998, propôs a organização das ações de defesa agropecuária por meio de um Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária – SUASA. Como parte do SUASA, foi constituído o Sistema Brasileiro de Inspeção de Produtos de Origem Animal – SISBI-POA visando integrar e harmonizar as ações de inspeção entre os entes federativos no âmbito das competências definidas pela Lei nº 7.889/89.

Entretanto, desde 2006 quando as diretrizes para adesão ao SISBI foram disciplinadas pelo Decreto nº 5.741/06 até o presente momento, apenas seis Estados, o Distrito Federal, e vinte e seis Municípios, treze de forma individual e outros treze por meio de três consórcios públicos integram o Sistema Brasileiro de Inspeção, sendo de fato necessária a sua reestruturação visando um maior estímulo para adesão.

As perspectivas para a implantação do Sistema Brasileiro de Inspeção de forma efetiva dependerão do planejamento futuro que o país pretende adotar. Para que o Brasil mantenha seu protagonismo mundial no agronegócio é necessário um modelo de inspeção que atenda às suas necessidades técnicas, permitindo promover uma melhora permanente na qualidade dos produtos ofertados à população independentemente do mercado de destino, uma vez que não é possível manter as exportações de forma crescente, negligenciando o mercado interno.

A demanda para a elaboração de diretrizes e propostas de reestruturação do Sistema Brasileiro de Inspeção de Produtos de Origem Animal permitiu uma discussão sobre o Sistema existente, sua situação atual, benefícios e resultados obtidos, causas de suas limitações e problemas enfrentados pelas diversas instâncias responsáveis pela inspeção sanitária, para que estas assumam efetivamente as suas responsabilidades previstas na legislação, bem como os possíveis meios de contornar os gargalos existentes que impedem sua ampla implantação no país.

A metodologia utilizada para condução dos trabalhos, as discussões e reflexões realizadas serão relatadas a seguir.



MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO
Secretaria de Defesa Agropecuária
Departamento de Inspeção de Produtos de Origem Animal

2 OBJETIVOS DO GT

Elaborar diretrizes e propostas de reestruturação do Sistema Brasileiro de Inspeção de Produtos de Origem Animal (SISBI-POA) considerando as particularidades dos serviços de inspeção Federal, Estadual e Municipal, conforme determinação constante na Portaria SDA nº 58, de 07 de julho de 2015, alterada pela Portaria SDA nº 74, de 11 de setembro de 2015.

3 METODOLOGIA DE TRABALHO

3.1 COMPOSIÇÃO DO GRUPO DE TRABALHO

Os integrantes do Grupo de Trabalho – GT foram designados por meio da Portaria SDA nº 61, de 22 de julho de 2015, alterada pela Portaria SDA nº 74, de 11 de setembro de 2015, composto por servidores do MAPA que atuam junto ao Serviço de Inspeção Federal, representando as cinco regiões do país, representantes do Fórum Nacional dos Executores de Defesa Agropecuária nos Estados, do Departamento de Saúde Animal, da Coordenação de Vigilância Agropecuária, representantes do Sindicato Nacional dos Fiscais Federais Agropecuários e da Associação Nacional dos Técnicos de Fiscalização Federal Agropecuária.

3.2 ATIVIDADES DESENVOLVIDAS

As atividades do GT foram conduzidas conforme cronograma constante no Plano de Trabalho elaborado pelo GT em sua reunião inicial realizada na data de 22 de julho de 2015, em atendimento ao artigo 4º da Portaria SDA nº 58/2015, quando foi apresentado, discutido e aprovado. Além dessa, foram realizadas mais quatro reuniões presenciais, totalizando uma carga horária de 107 horas, conforme discriminado na Tabela 1.

A 1ª Oficina de Trabalho foi composta por um ciclo de palestras niveladoras, cujos principais assuntos abordados e contribuições encontram-se descritos no Anexo I, visando atualizar os participantes quanto ao cenário atual envolvendo o assunto. Na oficina de trabalho foi utilizado o processo metodológico baseado em modelo participativo que permite aos facilitadores promover diálogos e retroalimentação entre os participantes durante o processo a fim de obter o produto construído pelos próprios participantes.

Tabela 1. Reuniões realizadas para desenvolvimento dos trabalhos do GT.

	Assuntos tratados	Período	Número de Participantes	Carga Horária
1	Análise e aprovação do Plano de Trabalho	22/07/15	12	3h
2	1ª Oficina de Trabalho – Ciclo de Palestras de nivelamento	11 a 14/08/15	51	28h
3	2ª Oficina de Trabalho	25 a 28/08/15	16	28h



MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO
Secretaria de Defesa Agropecuária
Departamento de Inspeção de Produtos de Origem Animal

4	3ª Oficina de Trabalho	15 a 18/09/15	16	28h
5	Conclusão da Versão Preliminar da Minuta e apresentação à SDA	26 a 28/10/15	15	20h

O ciclo de palestras foi aberto ao público e contou com a participação de representantes de diferentes segmentos, tais como: entidades civis de defesa do consumidor, comunidade científica, representantes de organismos internacionais de referência no assunto como o *Codex Alimentarius* e a Direção Geral de Saúde e Segurança de Alimentos da Comissão da União Europeia, além de outras entidades públicas relacionadas como Ministério da Justiça, Ministério Público do Trabalho e outros, definidos por entendimento majoritário dos participantes do GT permitindo a obtenção de subsídios para as demais Oficinas de Trabalho.

Tabela 2. Programação do ciclo de palestras da 1ª Oficina de Trabalho

	Tema	Palestrante	Instituição
1	Análise de risco aplicada à inspeção de produtos de origem animal	Prof Luis Gustavo Corbellini	Universidade Federal do Rio Grande do Sul
2	Serviço de Inspeção Federal - Estrutura, pontos positivos e principais desafios	Rafael Olivieri Filipputti	Coordenação Geral de Inspeção – CGI/DIPOA
3	Serviço de Inspeção Estadual de Santa Catarina - Estrutura, pontos positivos e principais desafios	Sergio Silva Borges	Gerente Estadual de Inspeção Animal / SC
4	Serviço de Inspeção Estadual da Bahia - Estrutura, pontos positivos e principais desafios	Willadesmon Silva	Diretor de Inspeção da ADAB / BA
5	Serviço de Inspeção Municipal de Sant'Ana do Livramento / RS - Estrutura, pontos positivos e principais desafios	Ariel Duarte Lima	Coordenador do Serviço de Inspeção Municipal na Prefeitura Municipal de Sant'Ana do Livramento
6	Serviço de Inspeção de Produtos de Origem Animal por meio de consórcio público	Daniela Cabriotti	Coordenadora de Inspeção do Consórcio Público de Desenvolvimento do Vale do Ivinhema - CODEVALE
7	Resultados da Oficina DVE/DIPOA	Alexandre Campos da Silva	Diretor Substituto do DIPOA/SDA/MAPA
8	Resultados da Oficina SISBI – POA	Fernando Fagundes	SISBI/DIPOA/SDA
9	Principais demandas do setor produtivo – Câmaras Setoriais	Sônia Azevedo Nunes	Câmara Setorial do MAPA
10	Expectativas do Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor da Secretaria Nacional do Consumidor do Ministério da Justiça em relação aos órgãos de inspeção de produtos de origem animal, nas esferas Federal,	Kléber José Trinta Moreira e Lopes –	Coordenador Geral de Consultoria Técnica e Processos Administrativos – CGCTPA/DPDC/SENACON/MJ



MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO
Secretaria de Defesa Agropecuária
Departamento de Inspeção de Produtos de Origem Animal

	Estadual e Municipal, visando proteção e preservação da saúde pública e dos interesses do consumidor		
11	Expectativas da Associação Nacional dos Procuradores do Trabalho – ANPT, como representante dos membros do Ministério Público do Trabalho de todo o Brasil, em relação aos órgãos de inspeção de produtos de origem animal, nas esferas Federal, Estadual e Municipal, visando proteção e preservação da saúde pública e dos interesses do consumidor	Carlos Eduardo de Azevedo Lima	Presidente da Associação Nacional dos Procuradores do Trabalho - ANPT
12	Impactos na segurança alimentar e nos interesses do consumidor em relação à inspeção e fiscalização de produtos de origem animal	Shandra Aguiar	Representante do Fórum Nacional das Entidades Cíveis de Defesa do Consumidor - FNECDC
13	Diretrizes do <i>Codex Alimentarius</i> em relação à inspeção de produtos de origem animal	Guilherme Antônio da Costa Júnior	Vice-presidente da Comissão do <i>Codex Alimentarius</i>
14	Sistema Europeu de Controle de Alimentos	Rui Ludovino	Representante da Delegação da União Europeia no Brasil
15	Inspeção com base no risco – Modelo Americano	Andréa Figueiredo Procópio de Moura	SIPOA/DDA/SFA-SP
16	Programas Cooperativos de Inspeção: Trânsito Interestadual de Produtos Cárneos	Michel Assis	SIPOA/DDA/SFA-SC
17	A importância da Inspeção Higiênico, Sanitária e Tecnológica e Fiscalização dos produtos de Origem Animal uma visão do Brasil e do Mundo	Elmo Rampini	Membro da Academia de Medicina Veterinária do Estado do Rio de Janeiro
18	Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária – SUASA e disposições finais	Alexander Dornelles	CGPE/DIPOA/SDA

Com base nas contribuições obtidas através das palestras e das discussões decorrentes da 1ª Oficina, assim como dos pontos elencados na reunião do grupo de trabalho, ao término do ciclo de palestras, o GT se reuniu para organizar os assuntos tratados em quatro macrotemas: Hierarquização, Sustentabilidade, Modernização e Capacitação / Educação Sanitária.

Na 2ª Oficina de Trabalho, realizada sob mediação do Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura – IICA, as atividades foram coordenadas utilizando-se a metodologia Zopp que preconiza, de forma sistematizada, a construção de uma matriz de marco lógico, partindo da análise dos problemas existentes, com foco nos objetivos que se pretende atingir, chegando então aos resultados propostos.

Neste processo foi necessário um questionamento profundo sobre a condição atual da inspeção sanitária de produtos de origem animal no país, sendo um consenso geral que o modelo que mais se assemelhava ao ideal é o instituído pelo Sistema Brasileiro de Inspeção



MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO
Secretaria de Defesa Agropecuária
Departamento de Inspeção de Produtos de Origem Animal

SISBI-POA, integrante do SUASA. Vários questionamentos foram considerados na construção dessa ideia, como o papel do SISBI dentro do organograma atual, características positivas e negativas de seus componentes e executores, os riscos e benefícios que uma possível alteração em sua estrutura poderia acarretar, gargalos existentes no sistema e possíveis meios de contorná-los de forma a tornar o sistema mais abrangente.

Na 3ª Oficina de Trabalho as atividades foram direcionadas à consolidação da nova proposta para o sistema, partindo da organização já existente do SISBI-POA, entretanto buscando alternativas para contornar os problemas identificados como entraves da efetiva estruturação e sustentabilidade dos serviços de inspeção para compor o sistema.

Como resultado dos trabalhos parciais do GT, e em atendimento ao artigo 2º da Portaria SDA nº 74, de 11 de setembro de 2015, a versão preliminar da minuta proposta pelo Grupo de Trabalho, bem como os encaminhamentos referentes aos estudos e trâmites suplementares à mesma, foram apresentados à SDA/MAPA em 28/10/2015.

No dia seguinte, a versão preliminar da proposta de reestruturação do Sistema de Inspeção de Produtos de Origem Animal foi disponibilizada no site do MAPA, assim como no Sistema de Informações Gerenciais do SIF – SIGSIF, para ampla divulgação e recebimento de sugestões e colaborações. O documento ficou disponível para encaminhamento das propostas de 29/10 a 22/11/2015.

No período subsequente, de 24 a 27 de novembro de 2015, o grupo se reuniu para avaliação das contribuições recebidas, analisadas individualmente e agrupadas em três categorias, aceitas, aceitas parcialmente e não aceitas. O resultado da análise de todas as propostas será oportunamente enviado aos seus proponentes. Para as contribuições aceitas parcialmente e não aceitas foram apresentadas as devidas justificativas. Destacamos que das propostas encaminhadas, 29,2% foram aceitas na íntegra, 19,6% foram aceitas parcialmente e 51,2% não foram aceitas.

Após essa análise, a versão final da proposta de reestruturação do Sistema de Inspeção de Produtos de Origem Animal foi revisada e finalizada pelo grupo de trabalho.

4 PROPOSTA DE REESTRUTURAÇÃO DO SISTEMA BRASILEIRO DE INSPEÇÃO DE PRODUTOS DE ORIGEM ANIMAL

O que se buscou no ordenamento proposto, que será detalhado nos itens subsequentes, foi realizar uma abordagem crítica e aprofundada dos entraves e possíveis soluções para os problemas existentes nas três instâncias que compõem o Sistema Brasileiro de Inspeção de Produtos de Origem Animal, de forma a torná-lo viável, para que as inspeções sejam de fato executadas de maneira uniforme e padronizada em todo o país.

Em virtude da metodologia empregada durante as discussões, a proposta construída foi dividida em macrotemas, que se tornaram os pilares para as novas diretrizes de reestruturação do Sistema Brasileiro de Inspeção, quais sejam:

1. Hierarquização
2. Sustentabilidade
3. Modernização
4. Capacitação / Educação Sanitária



MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO
Secretaria de Defesa Agropecuária
Departamento de Inspeção de Produtos de Origem Animal

Destaca-se o alinhamento dos macrotemas discutidos, com o Plano Nacional de Defesa Agropecuária, podendo considerar que as referidas propostas se constituem na verdade como um detalhamento da participação do Sistema Brasileiro de Produtos de Origem Animal como parte integrante do Plano Nacional de Defesa Agropecuária.

O sucesso dessa proposta depende principalmente do entendimento por parte dos gestores públicos da importância do SISBI como política de saúde pública e de proteção dos interesses dos consumidores, parte fundamental do plano de defesa agropecuária e ferramenta de desenvolvimento econômico regional e inclusão social.

4.1 PROPOSIÇÕES GERAIS

As diretrizes e propostas preveem um Plano de Reestruturação do Sistema Brasileiro de Produtos de Origem Animal, com o MAPA capitaneando e atuando como Gestor Nacional do Sistema, buscando ativamente a adesão dos serviços de inspeção estaduais e municipais.

A adesão dos serviços de inspeção ao SISBI, na forma prevista no Decreto 5.741/2006, seguirá sendo realizada, como uma etapa transitória até que o Sistema esteja estruturado e capaz de garantir que a organização e os procedimentos de inspeção no país sejam realizados por métodos universalizados e aplicados equitativamente em todos os estabelecimentos inspecionados, conforme definido pela Lei 9.712/1998. Esta condição permitirá a criação de um mercado único nacional, em que os produtos de origem animal, independente do âmbito de inspeção a que estejam sujeitos, federal, estadual ou municipal, terão livre trânsito e poderão ser comercializados em todo o país.

Para viabilizar a criação deste mercado unificado, deverão ser consideradas:

- a criação de uma estrutura própria para organização e coordenação do Sistema Brasileiro de Inspeção de Produtos de Origem Animal, que contemple também a criação de um marco regulatório com regras comuns a serem implantadas nas três instâncias integrantes do Sistema considerando as diferentes realidades dos estabelecimentos inspecionados por estes serviços;
- proposição de se firmar um pacto federativo entre União e Estados, onde os mesmos seriam signatários das diretrizes do Sistema Brasileiro de Inspeção de Produtos de Origem Animal, com as seguintes contrapartidas:
 - ✓ repasse de recursos para estruturação dos mesmos;
 - ✓ apoio técnico do Gestor Nacional do SISBI, por meio de sua estrutura organizada e fortalecida, para implantação dos serviços de inspeção estaduais visando disponibilizar alimento inspecionado à toda a população;
 - ✓ possibilidade de comercialização de produtos de origem animal em todo o país (comércio interestadual) depois de atendidas as regras e critérios estabelecidos pelo SISBI.
- proposição de se realizar reuniões com representantes municipais, visando a sensibilização desses para a adesão dos serviços de inspeção ao Sistema Brasileiro de Inspeção de Produtos de Origem Animal, com as seguintes contrapartidas:
 - ✓ repasse de recursos para estruturação dos mesmos;
 - ✓ apoio técnico do Gestor Nacional do SISBI, por meio de sua estrutura organizada e fortalecida, para implantação dos serviços de inspeção municipais visando disponibilizar alimento inspecionado à toda a população;



MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO
Secretaria de Defesa Agropecuária
Departamento de Inspeção de Produtos de Origem Animal

- ✓ possibilidade de comercialização de produtos de origem animal em todo o país (comércio interestadual) depois de atendidas as regras e critérios estabelecidos pelo SISBI.
- proposição de se realizar campanhas de sensibilização da sociedade sobre a importância da inspeção de produtos de origem animal para prevenção de zoonoses e doenças transmitidas por alimentos, estimulando a população a exigir, junto às autoridades, a criação e estruturação dos serviços de inspeção oficiais.

4.2 PROPOSIÇÕES POR MACROTEMAS

4.2.1 Hierarquização

4.2.1.1 Contextualização relativa à hierarquização

A instituição da Lei 7889/89, ao delegar competências, antes restritas exclusivamente à União, para Estados e Municípios, acarretou a fragmentação das atribuições de inspeção no país. Este fato, aliado à autonomia constitucional dos Estados e Municípios propiciou a consequente falta de padronização e harmonização de procedimentos entre os níveis executores de inspeção de produtos de origem animal no país.

Em 1998, por meio da Lei nº 9.712, o Brasil propôs a organização das ações de defesa agropecuária por meio de um Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária – SUASA. Como parte do SUASA, foi constituído o Sistema Brasileiro de Inspeção de Produtos de Origem Animal – SISBI-POA visando integrar e harmonizar as ações de inspeção entre os entes federativos no âmbito das competências definidas pela Lei nº 7.889/89.

As diretrizes para adesão ao SISBI foram disciplinadas pelo Decreto nº 5.741/06 que reiterou a obrigatoriedade da fiscalização, sob o ponto de vista industrial e sanitário, de todos os produtos de origem animal, comestíveis e não comestíveis, comercializados no país. Ainda conforme o mesmo Decreto, os produtos de origem animal inspecionados pelos serviços Federal, Estadual e Municipal terão livre trânsito e poderão ser comercializados em todo o país quando atendidas as regras do Sistema Brasileiro de Inspeção.

Entretanto, considerando a autonomia federativa dos Estados a adesão ao SISBI sempre se deu de forma voluntária, condicionada ao interesse pontual dos serviços em compatibilizar suas normas e procedimentos à legislação federal. Como consequência, o SISBI se desenvolveu de forma limitada, considerando os seguintes fatores causais:

- impossibilidade legal de determinar que os Serviços estaduais e municipais tenham adesão compulsória ao SISBI bem como limitação de ações legais em relação aos poderes públicos estaduais e municipais em caso de não estruturação adequada dos serviços de inspeção dessas esferas;
- inexistência de uma Coordenação Nacional no MAPA, específica para a gerenciamento do SISBI, com estrutura suficiente para atendimento das demandas;
- falta de estruturação adequada dos serviços oficiais de inspeção nas esferas estaduais e municipais, tanto em relação à sua estrutura organizacional quanto na execução das atividades de inspeção nos estabelecimentos inspecionados;
- falta de recursos suficientes para estruturação e manutenção dos serviços oficiais;



MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO
Secretaria de Defesa Agropecuária
Departamento de Inspeção de Produtos de Origem Animal

- não priorização do SISBI como política de saúde pública visando a promoção da saúde como parte fundamental do SUASA e sua articulação ao Sistema Único de Saúde – SUS (conforme previsto no Art 28, Lei 9.712/1998);
- ausência de normatização central e comum, abordando os pilares básicos da inspeção a ser executada pelas três instâncias envolvidas que contemple a realidade dos diferentes tipos de estabelecimentos, inclusive os de pequeno porte, preservando os aspectos sanitários e tecnológicos essenciais e de atendimento obrigatório, independentemente do tamanho do estabelecimento;
- falta de compreensão das autoridades (governadores, prefeitos, secretários de agricultura) sobre a necessidade de se possuir um serviço de inspeção de produtos de origem animal efetivo como parte de uma política de saúde pública e de desenvolvimento regional, econômico e social.

A existência e persistência das situações acima elencadas tem como consequência os seguintes efeitos:

- execução da inspeção de produtos de origem animal no país de forma não harmonizada, com a existência de critérios e procedimentos bastante distintos entre as três instâncias executoras;
- insegurança em relação à inocuidade dos produtos de origem animal disponibilizados no comércio, em virtude da não padronização da inspeção efetuada nos níveis federal, estadual e municipal;
- conseqüente restrição do âmbito de comercialização dos produtos de origem animal em função da instância da federação que o inspeciona;
- elaboração de normas próprias pelos Estados e Municípios muitas vezes, incongruentes com a legislação federal, a fim de atender à necessidade dos estabelecimentos de menor porte, levando à inexistência de harmonização da legislação no país.

Com base nos fatos elencados, entende-se que a busca por um Sistema Brasileiro de Inspeção de Produtos de Origem Animal único, hierarquizado e autossustentável, seria o ponto de partida para reestruturação da inspeção no país. Essa proposta se mostra um grande desafio e vai ao encontro do que preconiza os organismos internacionais de referência, como *Codex Alimentarius* e também possui similaridades com os modelos existentes nos principais mercados de produtos de origem animal, como União Europeia, Estados Unidos, Canadá, dentre outros.

4.2.1.2 Proposições relativas à hierarquização

Na reestruturação proposta, o DIPOA será o Gestor Nacional do Sistema Brasileiro de Inspeção de Produtos de Origem Animal – SISBI, capitaneando e estimulando ativamente a adesão dos demais entes executores pela inspeção animal no país nos níveis estadual e municipal, mantendo ainda todas as suas prerrogativas atuais, inclusive aquelas relacionadas ao mercado exportador.

Além disso, para os serviços aderidos ao Sistema, atuaria como órgão disseminador de informações e normativas técnicas, conferindo padronização das ações de inspeção no país. Ao mesmo tempo, o Gestor Nacional será responsável por conferir suporte técnico para a estruturação dos serviços estaduais e municipais, apoiando também ações de fomento à adequação dos estabelecimentos sujeitos à inspeção desses órgãos, à semelhança do que foi executado pelo MAPA nos estabelecimentos sob SIF em anos passados e que resultaram em grande sucesso.

Em linhas gerais teríamos como nova estrutura proposta:



MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO
Secretaria de Defesa Agropecuária
Departamento de Inspeção de Produtos de Origem Animal

1) O Departamento de Inspeção de Produtos de Origem Animal – DIPOA seria o Gestor Nacional do Sistema Brasileiro de Inspeção de Produtos de Origem Animal – SISBI-POA, tendo sua estrutura constituída por três pilares: pilar estratégico, pilar executor e pilar de auditorias.

a) Pilar Estratégico

Constituído por três núcleos:

a.1. Núcleo de Gestão Estratégica e Normatização:

- prospecção e estudos científicos para suporte do sistema de inspeção de POAs;
- gerenciamento e comunicação de riscos;
- gerenciamento dos programas de conformidade;
- análise e gerenciamento dos dados gerados pelo SISBI nas suas três instâncias (parâmetros físico-químicos, microbiológicos, dados estatísticos e nosográficos, dados obtidos nas auditorias);
- integração dos dados obtidos junto ao SISBI com os dados gerados pelo Sistema Único de Saúde ;
- redação de atos normativos referentes à inspeção de produtos de origem animal executada pelo SISBI;
- definição de critérios e padrões gerais relativos à rotina de inspeção de produtos de origem animal (frequência e formas de verificação oficial);
- suporte às demandas do SISBI relacionadas ao mercado interno e externo.

a.2. Núcleo de Suporte Técnico e Assistência ao Sistema:

- suporte técnico às coordenações regionais nas demandas oriundas dos órgãos executores da inspeção de produtos de origem animal;
- elaboração de manuais instrutivos para procedimentos de inspeção e implantação de programas de autocontrole (BPF, PPHO, APPCC);
- capacitação voltada para o SISBI visando estruturação dos serviços de inspeção por meio da ENAGRO e demais entidades afins;
- suporte às demandas do SISBI relacionadas ao mercado interno e externo;
- apoio às demandas do SUS relacionadas à Vigilância em Saúde.

a.3. Núcleo de apoio à gestão:

- elaboração e supervisão a execução da Programação Orçamentária Anual;
- avaliação das necessidades de dotações orçamentárias e executar a transferência de recursos para as unidades descentralizadas;
- viabilização de meios para participação de servidores públicos do SISBI em fóruns, missões, comitês, reuniões técnicas, grupos de trabalho e outros eventos nacionais e internacionais;
- manutenção atualizada da base de dados, informações e elaborar relatórios de gestão do Departamento.

2) O Gestor Nacional contará também com um Gestor no âmbito Estadual dedicado ao Sistema Brasileiro de Inspeção de Produtos de Origem Animal, junto às Superintendências Federais de Agricultura do MAPA, com a função de atuar como elo entre as três instâncias de execução e o gestor nacional.



MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO
Secretaria de Defesa Agropecuária
Departamento de Inspeção de Produtos de Origem Animal

O Gestor Nacional do Sistema contará ainda com o apoio do Comitê Técnico Consultivo do SISBI, definido pelo Decreto 7.216/2010 nos artigos 143B, 143C e 143D. O referido comitê poderia ser ampliado de forma a contemplar uma maior participação das instâncias envolvidas no Sistema Brasileiro de Inspeção.

b) Pilar Executor

Este Núcleo será composto pelas três instâncias executoras de Inspeção nas esferas federal, estaduais e municipal, conforme previsto na Lei nº7.889/1989.

São integrantes do núcleo executor do Sistema Brasileiro de Inspeção de Produtos de Origem Animal:

b.1. Serviço de Inspeção Federal - SIF

Caberá ao Serviço de Inspeção Federal a inspeção dos estabelecimentos registrados no MAPA que realizam comércio interestadual ou internacional.

Todos os estabelecimentos que realizam exportação de POAs deverão estar registrados no MAPA (Decreto 8.444/2015);

b.2. Serviços de Inspeção Estaduais - SIEs

Caberá aos Serviços de Inspeção estaduais a inspeção dos estabelecimentos que realizam comércio intermunicipal, registrados nas secretarias de agricultura dos Estados e do Distrito Federal. Após atendimento às regras para adesão ao Sistema Brasileiro de Inspeção, os estabelecimentos subordinados à inspeção desses órgãos poderão realizar comércio interestadual;

b.3. Serviços de Inspeção Municipais – SIMs

Caberá aos serviços de inspeção municipais a inspeção dos estabelecimentos que realizam comércio municipal registrados nas Secretarias de Agricultura dos Municípios. Após atendimento às regras para adesão ao Sistema Brasileiro de Inspeção, os estabelecimentos subordinados à inspeção desses órgãos poderão realizar comércio interestadual.

Embora a execução das atividades de inspeção esteja subordinada administrativamente ao órgão responsável pelo respectivo Serviço de Inspeção federal, estadual ou municipal, as normas e regras técnicas seriam únicas e determinadas pelo MAPA através de seu Gestor Nacional.

Assim, todos os estabelecimentos elaboradores de produtos de origem animal seriam inspecionados e seguiriam normas comuns emanadas pelo Gestor Nacional do SISBI (DIPOA/MAPA). Essas normas contemplariam os pilares básicos da inspeção, a serem executados pelas instâncias integrantes do Sistema, considerando a realidade dos diferentes tipos de estabelecimentos, inclusive os de pequeno porte e a agroindústria familiar, preservando aspectos sanitários e tecnológicos essenciais e de atendimento obrigatório, independentemente do tamanho do estabelecimento.

c) Pilar de Auditorias

O pilar de auditorias terá como competências:



MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO
Secretaria de Defesa Agropecuária
Departamento de Inspeção de Produtos de Origem Animal

- coordenação das auditorias nacionais para avaliação interna contínua do Sistema Brasileiro de Inspeção englobando as auditorias nos três níveis executores (federal, estadual e municipal);
- coordenação da equipe técnica de auditores do sistema;
- definição das frequências e abrangência das auditorias regionais;
- suporte às demandas do SISBI relativas às auditorias tanto no mercado interno quanto externo.

4.2.2 Sustentabilidade

4.2.2.1 Contextualização relativa à sustentabilidade

Nas discussões de construção das propostas e diretrizes de reestruturação foram elencadas, dentre outros assuntos, as limitações e possíveis encaminhamentos visando a criação de mecanismos de sustentabilidade para o novo Sistema Brasileiro de Inspeção de Produtos de Origem Animal proposto.

Sem dúvida a busca pela sustentabilidade constituiu-se em tema de grande importância, visto que em todas as instâncias, federal, estadual e municipal, esse foi um tema recorrente e considerado impactante para execução plena das atribuições da inspeção oficial, condição essa essencial para viabilidade do sistema de inspeção proposto.

Foi verificado que a necessidade de recursos se relaciona à estruturação dos serviços de inspeção como um todo, tanto do ponto de vista de recursos humanos, quanto de recursos materiais para execução das atividades de inspeção. Trata-se, portanto, de uma necessidade perene, que não se encerra na etapa inicial de criação e formalização do serviço, mas persiste durante toda a sua execução operacional.

Para que o Sistema seja viável, é necessário que ele disponha de mecanismos de autossustentabilidade, dispondo de meios de gerir seus recursos humanos e materiais de forma continuada e otimizada buscando um direcionamento para as atividades e processos de maior impacto à saúde pública e de proteção dos interesses dos consumidores.

Os mecanismos possíveis para se atingir a sustentabilidade devem ser avaliados de forma ampla e aprofundada, buscando alternativas para obtenção de recursos. Nesse sentido deve-se avaliar se os recursos já existentes e atualmente repassados para as instâncias estaduais e municipais para outras atividades já não seriam suficientes para abarcar a estruturação e manutenção dos serviços de inspeção bem como a possibilidade de associar esta demanda com outros órgãos de fomento do MAPA, câmaras setoriais e emendas parlamentares, mecanismos já existentes de obtenção de recursos que permitiriam uma racionalização e melhor utilização dos mesmos.

Aliada a essas iniciativas, observa-se que se a estruturação e execução da inspeção de produtos de origem animal pelos serviços oficiais fossem tratadas como política de saúde pública, conforme previsto no SUASA, as atividades do SISBI poderiam ser relacionadas com políticas de segurança alimentar, desenvolvimento e ação social, permitindo otimização dos recursos repassados pela coordenação e sinergismo de políticas públicas, uma vez que os procedimentos de inspeção representam um claro instrumento de prevenção a doenças.



MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO
Secretaria de Defesa Agropecuária
Departamento de Inspeção de Produtos de Origem Animal

Dessa forma, tanto nas palestras quanto nas oficinas e reuniões subseqüentes, foram realizadas discussões buscando alternativas para equacionar a carência de recursos para que os serviços de inspeção se estruturem e sigam executando suas atribuições legais.

Uma alternativa proposta pelo Fórum Nacional dos Executores de Sanidade Agropecuária – FONESA para solucionar o problema de falta de servidores oficiais foi a delegação da inspeção industrial e sanitária oficial à pessoa física e entidades privadas, mantendo com o Estado o poder de polícia atribuída às atividades de fiscalização. No entanto, o que se observa é que tal solução mostrou-se limitada a suprir a carência de recursos humanos para a execução da inspeção nos estabelecimentos, não prevendo a criação de condições plenas de funcionamento do serviço, principalmente em relação às áreas estratégicas e de inteligência do órgão central.

Este entendimento equivocado tem criado situações controversas em alguns serviços de inspeção que, por não possuírem um quadro de pessoal compatível com o número de estabelecimentos a serem fiscalizados, lançam mão de soluções paliativas como a contratação de empresas terceirizadas para executarem as ações de inspeção de competência do Estado. Essa, assim como outras situações existentes no país, em que a inspeção é realizada por responsáveis técnicos e não por servidores imbuídos do poder de polícia sanitária, comprometem todo o sistema, pois ferem os princípios da isonomia, da eficiência, da moralidade e da legalidade, conforme ressaltado pelo presidente da Associação Nacional dos Procuradores do Trabalho, Dr. Carlos Eduardo de Azevedo Lima, representante dos membros do Ministério Público do Trabalho de todo o Brasil em sua palestra na 1ª Oficina.

De acordo com o Dr. Carlos Eduardo de Azevedo Lima, do ponto de vista legal, em se tratando de terceirização no âmbito da Administração Pública, verifica-se afronta à regra constitucional do concurso público, a qual representa verdadeira expressão do princípio isonômico basilar, que permite o acesso aos cargos públicos tomando-se por base critérios objetivos e por meio da seleção dos mais aptos, no que se demonstra que a burla a esse comando constitucional representa afronta, além dos princípios da igualdade, da legalidade e da moralidade, também ao princípio da eficiência, o qual deve, inquestionavelmente, ser observado pelos administradores públicos, sob risco de se penalizar a sociedade como um todo.

Conforme Dr. Carlos Eduardo de Azevedo Lima, em se tratando da Administração Direta e, ainda mais, de serviços como o de inspeção e de fiscalização, mormente em áreas sensíveis como aquelas que envolvem saúde pública, não se pode nem mesmo cogitar como concebível que tais funções, inerentes a ocupantes de carreiras típicas de agentes estatais, venham a ser desempenhadas por trabalhadores terceirizados ou contratados por outras formas quaisquer que não seja o ingresso no Serviço Público por meio de concurso público.

Durante sua exposição, o presidente da ANPT citou diversos exemplos de atuação do Ministério Público do Trabalho no combate à terceirização irregular no âmbito da administração pública, tanto direta quanto indireta, em várias partes do Brasil. Enfatizou também a relevância de se atentar para o acordo judicial firmado com a União pela Procuradoria Regional do Trabalho em Brasília, com abrangência nacional, que ainda não foi inteiramente cumprido, mas que trata justamente da regularização do quadro de pessoal no serviço público federal, inclusive mediante substituição de terceirizados por concursados, com a realização dos necessários certames. Para tanto, contou com a chancela do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), inclusive com a assinatura do ministro e do então Advogado-Geral da União. "Eventual terceirização dos serviços de inspeção sanitária representaria, inegavelmente, também grave afronta a esse acordo firmado perante o MPT no âmbito do Poder Judiciário, com todas as consequências e responsabilidades daí inerentes", esclareceu o procurador.



MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO
Secretaria de Defesa Agropecuária
Departamento de Inspeção de Produtos de Origem Animal

De modo semelhante, o posicionamento do Supremo Tribunal Federal na ADI1717, em decisão unânime, concluiu pela indelegabilidade, a uma entidade privada, de atividade típica de Estado, que abrange até poder de polícia, de tributar e de punir, no que concerne ao exercício de atividades profissionais regulamentadas.

A proteção contra os riscos à saúde e segurança dos consumidores é uma questão de Estado (proteção constitucional e infraconstitucional). Assim, cabe ao Estado garantir que os produtos oferecidos à população estejam inspecionados, preservando a saúde e os interesses do consumidor, ente de maior vulnerabilidade nas relações de consumo, conforme reconhecido pela Lei 8.078/90, que institui o Código de Defesa do Consumidor.

O próprio Decreto 5.741/2006 prevê em seu artigo 9 a impossibilidade de terceirização ou privatização das atividades de inspeção ou fiscalização, conforme transcrição abaixo:

Art. 9. As atividades do Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária serão executadas pelas Instâncias Central e Superior, Intermediárias e Locais.

§ 6º Incumbe às autoridades competentes das três Instâncias assegurar:

II - a contratação, por concurso público, do pessoal que efetua os controles oficiais;

III - a ausência de quaisquer conflitos de interesses por parte do pessoal que efetua os controles oficiais;

VI - a existência dos poderes legais necessários para efetuar os controles oficiais e tomar as medidas previstas neste Regulamento.

Além da questão legal, a proposta de terceirização é inviável também sob o ponto de vista técnico. Organismos internacionais de referência, como o *Codex Alimentarius* também ressaltam que o pessoal envolvido nas atividades de inspeção deve possuir competência, independência e imparcialidade, bem como serem livres de conflitos de interesses na realização de suas atividades. Ainda segundo os preceitos do *Codex*, uma hipotética terceirização da inspeção poderia contrariar as garantias acordadas entre os mercados com consequente influência nos princípios da certificação e dos compromissos assumidos nos acordos firmados entre os países.

De modo similar, o representante da Delegação da União Europeia no Brasil, em sua palestra, destacou que em caso de terceirização da inspeção oficial a DG Sante entende que não estariam preservados os princípios de independência e inexistência de conflito de interesses não reconhecendo um sistema nestes moldes como equivalente, o que poderia acarretar comprometimento das exportações deste mercado para a União Europeia.

A questão da sustentabilidade dos serviços é comum a todos os mercados. A própria União Europeia, dentre suas regras para constituição do mercado único determina que os Estados-Membros devem assegurar recursos financeiros adequados para garantir o pessoal necessário e outras despesas inerentes aos controles oficiais, sendo livres para realizar a cobrança de taxas ou impostos em geral, que no caso específico dos produtos de origem animal chega a ser compulsória.

O mecanismo de cobrança de taxas para manutenção dos seus sistemas e serviços já é praticado em diversos mercados e países, assim como em serviços de inspeção nas esferas estaduais e municipais no Brasil. Serviços como registro e certificação de produtos, registros de estabelecimentos, anuências de importação, fiscalizações para habilitação de plantas, multas aplicadas, assim como regimes diferenciados de fiscalizações decorrentes de problemas identificados nas empresas poderiam gerar recursos financeiros a serem revertidos de forma específica para manutenção do Serviço de Inspeção.

Visando avançar no desenvolvimento do tema referente ao impacto da cobrança de taxas sobre as atividades de abate, processamento e estocagem de produtos de origem animal,



MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO
Secretaria de Defesa Agropecuária
Departamento de Inspeção de Produtos de Origem Animal

durante a 3ª reunião do Grupo de Trabalho foi realizada apresentação pelo FFA Leandro Casagrande, integrante do GT, abordando a discussão sobre a viabilização econômico-financeira da fiscalização em estabelecimentos de produtos de origem animal sob inspeção federal. Conforme observado no exercício realizado, o impacto do custo da inspeção é facilmente absorvível pelo estabelecimento.

O agronegócio tem uma participação significativa na balança comercial e na composição do Produto Interno Bruto - PIB do País. A despeito de toda a sua importância, os recursos destinados ao setor não possuem uma correlação direta ou proporcional com a sua participação na composição destes índices. Nesse sentido seria necessária a busca de uma correlação entre a efetiva participação do agronegócio no orçamento da União, mais especificamente os recursos gerados pelas indústrias de produtos de origem animal, tanto no mercado interno como externo e o valor demandado para custeios das ações de inspeção executadas pelo Sistema.

A busca pela sustentabilidade não deve se basear apenas na captação de recursos, mas em uma série de ações correlacionadas com outros macroelementos, como por exemplo a modernização e racionalização dos procedimentos e frequências de inspeção, utilizando conceitos e ferramentas modernas de inspeção com base no risco, sem, contudo, comprometer a inocuidade dos alimentos e a proteção aos interesses do consumidor.

Dessa forma, a criação de mecanismos de sustentabilidade dos serviços se apresenta como uma medida essencial para a viabilidade do sistema, pois possibilitará a correção das distorções criadas pela falta de pessoal em algumas instâncias de inspeção no país que geram risco ao consumidor e comprometem sua confiança nos produtos e no sistema de inspeção do País, sem o risco de questionamentos pelas autoridades sanitárias dos países importadores de produtos de origem animal brasileiros e impactos desfavoráveis às exportações dos mesmos.

A sustentabilidade deve ser concebida para prever, além dos recursos humanos, a infraestrutura básica para desenvolvimento dos trabalhos com acesso a laboratórios para realização de análises oficiais, acesso a equipamentos e instrumentos de verificação oficial compatíveis com as tecnologias e processos empregados pelos entes fiscalizados, reposição contínua do corpo técnico, que também deverá ser qualificado e submetido a capacitações regulares que serão essenciais para eficiência e manutenção adequada do Sistema.

4.2.2.2 Proposições relativas à sustentabilidade

O SISBI deve ser tratado e priorizado como uma política de Estado, que tem como objetivo maior resguardar a saúde pública e os interesses do consumidor. Nesse contexto, o Ministério da Agricultura, como gestor nacional do Sistema deve possuir postura proativa, atuando como fomentador do Sistema, em busca de incentivos e atrativos para a efetiva estruturação e sustentabilidade dos serviços de inspeção estaduais e municipais, visando sua adesão ao SISBI.

Para isso deve ser prevista a criação de mecanismos de autossustentabilidade para o Sistema Brasileiro de Inspeção no âmbito central, assim como nas três instâncias de execução, de forma a assegurar a disponibilidade de recursos suficientes para realização dos controles oficiais relativos à inspeção de produtos de origem animal no país, conforme previsto no Art. 125, Capítulo IX, do Decreto 5741/2006. Estes recursos serão utilizados para manutenção do efetivo de servidores, admitidos por meio de concursos públicos regulares, em número suficiente para suprir a demanda necessária para execução da inspeção no sistema brasileiro.



MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO
Secretaria de Defesa Agropecuária
Departamento de Inspeção de Produtos de Origem Animal

Na avaliação dos possíveis mecanismos de sustentabilidade devem ser considerados:

- previsão de repasses sistemáticos de recursos da União para apoiar a estruturação e manutenção dos serviços de inspeção dos Estados, Distrito Federal e Municípios para adesão ao SISBI;
- viabilidade da cobrança de taxas, conforme previsto no §1º do Art. 125, do Decreto 5741/2006, a serem revertidas especificamente para a inspeção de produtos de origem animal, de forma a cobrir as despesas ocasionadas pelos controles oficiais;
- realização de parcerias estratégicas entre o Ministério da Agricultura e órgãos com atividades afins como Ministério do Desenvolvimento Agrário, SEBRAE, SENAR, SENAI, que possam atuar como colaboradores na estruturação e manutenção dos serviços de inspeção integrantes do SISBI;
- definição de uma alíquota ou percentual a ser utilizado para custear as despesas inerentes ao SISBI baseado nos recursos captados pela União, oriundos das atividades inerentes ao agronegócio;
- realizar estudo para estimativa do custo inerente à execução dos controles oficiais relativos à inspeção de produtos de origem animal no âmbito federal, estadual e municipal de forma a estabelecer os valores a serem repassados para manutenção dos serviços;
- a definição do custo de cada serviço é decisiva também para estabelecer o seu valor proporcional em relação ao montante arrecadado com tributos decorrentes dessa atividade econômica; nesse cálculo não podem ser desconsiderados os valores economizados com o SISBI inerentes às despesas com saúde (ambulatoriais e hospitalares) que são evitadas pela prevenção da ocorrência de enfermidades transmitidas por alimentos estimando a política de saúde pública;
- uma vez definido o custo relativo à inspeção, deve ser estimada a participação efetiva do agronegócio e, particularmente do comércio de produtos de origem animal (interno e externo) na composição do Produto Interno Bruto – PIB, com vistas a estabelecer uma relação entre o custo do SISBI em o rendimento decorrente dessa atividade econômica.

4.2.3 Modernização

4.2.3.1 Contextualização relativa à modernização

O Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - MAPA possui a missão institucional de promover o desenvolvimento sustentável e a competitividade do agronegócio em benefício da sociedade brasileira e uma visão de futuro que consiste em ser reconhecido pela qualidade e agilidade na implementação de políticas e na prestação de serviços para o desenvolvimento sustentável do agronegócio. Ao MAPA compete o preponderante papel no sistema nacional de segurança dos alimentos por ser responsável pela fiscalização de estabelecimentos registrados junto ao Serviço de Inspeção Federal - SIF que elaboram produtos de origem animal e por atuar como Instância Central e Superior dentro do Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária – SUASA.

O DIPOA dentro de suas atribuições regimentais possui a prerrogativa de programar, coordenar e promover a execução das atividades de inspeção e fiscalização sanitária e industrial de produtos de origem animal no âmbito dos estabelecimentos registrados junto ao Serviço de Inspeção Federal. Dessa forma o DIPOA configura como um dos principais departamentos responsáveis por preservar o nível de proteção adequado aos consumidores, nos aspectos de



MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO
Secretaria de Defesa Agropecuária
Departamento de Inspeção de Produtos de Origem Animal

inocuidade, qualidade e identidade de produtos e subprodutos de origem animal visando suas ações no âmbito da Inspeção Federal.

Para construção de um sistema inspeção moderno é necessário que o mesmo esteja pautado em ciência e tecnologia considerando conceitos de prevenção, integração e aplicação de ferramentas de análise de risco.

A inspeção com base em risco visa identificar os fatores de risco para a proteção da saúde dos consumidores, determinar prioridades e alocar recursos de forma mais efetiva. O delineamento das atividades de inspeção com base no risco tem sido utilizada em vários países e é considerada um critério eficiente porque direciona os recursos humanos e materiais para aqueles estabelecimentos e produtos que representam maior risco, otimizando o uso dos recursos públicos.

A importância da inspeção oficial é citada em numerosos documentos preparados por órgãos internacionais como a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO), Organização Internacional de Epizootias - OIE, Órgãos Regionais como a Autoridade de Segurança Alimentar Europeia (EFSA) e o próprio *Codex Alimentarius*, confirmando que as atividades de inspeção sanitária tradicional dos matadouros protegem a saúde humana e a saúde animal, bem como os programas de autocontrole nesses estabelecimentos como o Programa APPCC servem de ações proativas visando assegurar a inocuidade dos alimentos.

A integração indissociável do sistema de Defesa Sanitária Animal com o serviço de inspeção de produtos de origem animal representa a mais importante estrutura de vigilância ativa de doenças dos animais. A presença de inspetores nas indústrias e o abate de animais das várias regiões do país permitem a identificação sistemática de doenças de interesse à saúde pública e à sanidade dos rebanhos, bem como a rápida troca de informações com os setores responsáveis pelas ações de sanidade animal.

O caso da tuberculose bovina é um bom exemplo da importante vinculação do serviço de inspeção à estratégia de um programa sanitário oficial. Não há vacina contra a doença e, a realização de testes em massa para a identificação de focos é inviável, em função do grande volume e dos altos custos. Então, a vigilância a partir de achados de matança é a mais importante ferramenta de controle e erradicação da tuberculose.

Durante os trabalhos do GT foi discutido o papel e a importância da inspeção sanitária *ante e post mortem* bem como suas limitações, possibilidades de melhorias e as possíveis alternativas de modernização. Neste sentido, a revisão dos procedimentos de inspeção sanitária tradicional se mostra necessária bem como ações adicionais que visam assegurar a inocuidade dos alimentos contemplando os possíveis perigos existentes e que não seriam passíveis de detecção através da mesma, como é o caso de perigos químicos e de microrganismos emergentes causadores de enfermidades graves e mortes incluindo *Campylobacter spp*, *Salmonella spp*, *Listeria monocytogenes*, *E. coli* STEC e *Toxoplasma gondii*.

Dessa forma, seria viável a aplicação de conceitos mais modernos através de ações complementares aquelas executadas através da Inspeção Sanitária *ante e post mortem* tradicional envolvendo todos os integrantes do Sistema Brasileiro de Inspeção, permitindo integração dos vários elos da cadeia primária e avançando na aplicação do conceito “Da Fazenda à Mesa” ou “Uma Saúde” (*One Health*).

Por outro lado, conforme já discutido no tema hierarquização, as limitações atuais do SISBI, impedem que tais ações sejam efetivamente estendidas a todos os produtos de origem animal inspecionados, em virtude da falta de padronização de ações nas três esferas responsáveis pela execução da inspeção de produtos de origem animal.



MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO
Secretaria de Defesa Agropecuária
Departamento de Inspeção de Produtos de Origem Animal

Dessa forma, com a alteração estrutural proposta, o DIPOA será efetivamente o Gestor Nacional do SISBI e atuará como irradiador de abordagens mais modernas adotando o critério de inspeção com base no risco de forma complementar à inspeção sanitária tradicional nas três instâncias do Sistema.

4.2.3.2 Proposições relativas à modernização

- Elaboração de uma legislação única pelo Gestor Nacional do Sistema Brasileiro de Inspeção, com critérios técnicos válidos para todos os estabelecimentos de forma estratificada (considerando o risco estimado por categoria de produto e volume de produção), incluindo as pequenas indústrias e a agroindústria familiar para propiciar que a inspeção seja realizada de maneira uniforme e harmônica em todo o país, possibilitando a criação de um mercado único, com acesso ao mesmo pelos estabelecimentos submetidos à inspeção pelos órgãos estaduais e municipais.
- Realização de estudos relativos à revisão dos procedimentos de inspeção e critérios de julgamento e destinação decorrentes da inspeção sanitária *post mortem* dos animais de abate, tendo em vista a necessidade de atualização das técnicas de inspeção *ante* e *post mortem* assim como a atualização da norma vigente (RIISPOA). Já existem estudos dessa natureza em andamento para aves e suínos, por demanda do DIPOA, sendo necessária a expansão dos mesmos para outras espécies e sua posterior normatização, incluindo o foco de ação em programas de saúde animal. O alinhamento das ações entre a área de saúde animal e a inspeção é essencial para manutenção do *status* sanitário do país para as diversas zoonoses e doenças que acometem as criações.
- Definição de critérios para execução da inspeção em caráter periódico, tendo em vista a publicação do Decreto 8444/2015, que determina que a inspeção seja executada em caráter permanente apenas nos estabelecimentos de abate sendo o restante das categorias submetido à inspeção em caráter periódico. A normatização da frequência dessas inspeções já está em andamento no DIPOA e está sendo definida com base na estimativa de risco composta por três parâmetros: volume de produção, risco inerente ao produto e índice de desempenho do estabelecimento.
- Estimular o aumento dos grupos de avaliadores de riscos para viabilizar a aplicação da análise de risco pelo Sistema. Deve também ser prevista a criação de um núcleo de gestão de risco junto ao MAPA, considerando que o gerenciamento de informações é um dos principais gargalos da análise de risco. Para constituição das equipes de avaliação de risco o MAPA deve buscar parceiras com o Ministério da Saúde, universidades e instituições públicas de ensino e pesquisa possibilitando assim a definição de uma maior amplitude de ações utilizando a ferramenta da análise de risco, já mundialmente consagrada e aplicada nos países mais desenvolvidos.

Em uma etapa inicial, poderia ser realizado um ranqueamento de riscos, que se constitui numa avaliação qualitativa e, portanto, mais célere, que nos permita ter uma visão mais panorâmica da situação do país para aquela questão específica, ranqueando produtos e patógenos mais importantes. Trata-se de uma ferramenta nova, mas bastante útil quando não se dispõe de tempo e recursos para uma avaliação de riscos completa.

Para suporte à inspeção com base no risco é imprescindível dispor de apoio laboratorial com capacidade satisfatória compatível com as demandas do Sistema visando atender aos programas de conformidade e dos planos amostrais para levantamento de



MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO

Secretaria de Defesa Agropecuária

Departamento de Inspeção de Produtos de Origem Animal

prevalência de patógenos bem como para controle de resíduos e contaminantes químicos.

- Revisão dos procedimentos de verificação oficial dos programas de autocontrole de forma a tornar mais clara a definição do papel do governo e da empresa, onde esta é a responsável pela conformidade do produto elaborado, de acordo com a Lei nº 8.078/1990 – Código de Defesa do Consumidor. Nesta revisão devem ser definidos quais serão os indicadores de processo que serão utilizados nas verificações oficiais que possam retratar, numa avaliação pontual e precisa, a real condição daquele estabelecimento e processo produtivo. Há necessidade de se reavaliar as ações de verificação oficial atualmente praticadas, visto que muitas vezes, estas estão sendo realizadas numa frequência maior do que o monitoramento da própria empresa. A eliminação de eventuais áreas de sombreamento entre o papel da empresa e do órgão de fiscalização permitirá a dedicação da força de trabalho dos órgãos oficiais para o cumprimento de suas atribuições legais.
- Realizar estudos de viabilidade para a organização da inspeção em determinadas regiões na forma de circuitos de inspeção, visando promover um rodízio entre os servidores que atuam nas indústrias fiscalizadas com vistas à otimização da força de trabalho e melhoria da eficiência do serviço.
- Prever o desenvolvimento de um processo de avaliação e validação de novas tecnologias utilizadas no processamento de produtos de origem animal.

Por fim tem que se ter em vista que as ações de modernização aqui descritas visam possibilitar a melhoria e otimização dos procedimentos de inspeção, com base em critérios técnicos e ferramentas científicas modernas e mundialmente utilizadas. Entretanto, é imprescindível a estruturação adequada dos serviços de inspeção integrantes do SISBI para que a execução das atividades de inspeção nos estabelecimentos, assim como a inteligência e coordenação do Sistema, estejam alinhados e compatíveis com os critérios de Inspeção que estão sendo propostos.

4.2.4 Capacitação e Educação Sanitária

4.2.4.1 Contextualização relativa à capacitação e educação sanitária

A Lei nº 8171/1991, complementada pela Lei nº 9712/1998 nos dispositivos relativos à defesa agropecuária determina que a inspeção industrial e sanitária dos produtos de origem vegetal e animal, bem como dos insumos agropecuários, será gerida de maneira que os procedimentos e a organização da inspeção se façam por métodos universalizados e aplicados equitativamente em todos os estabelecimentos inspecionados.

Diante disso, a aplicação de uma legislação única nacional em todos os estabelecimentos inspecionados pressupõe esforços sistemáticos e continuados com alocação de recursos humanos e financeiros para capacitação dos responsáveis técnicos dos estabelecimentos e, em especial, dos fiscais, agentes e auxiliares de inspeção em articulação com a Escola Nacional de Gestão Agropecuária (ENAGRO).

Como previsto na Lei nº 8171/1991, complementada pela Lei nº 9712/1998, nos dispositivos relativos à defesa agropecuária, as atividades de saúde animal, sanidade vegetal, inspeção de produtos, serviços e insumos agropecuários devem ser organizadas com a



MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO
Secretaria de Defesa Agropecuária
Departamento de Inspeção de Produtos de Origem Animal

participação de serviços e instituições oficiais, bem como de órgãos de fiscalização das categorias profissionais diretamente vinculadas à sanidade agropecuária. Assim sendo, os conselhos de classe que possuem a atribuição legal de orientar, disciplinar e fiscalizar o exercício profissional devem ser sensibilizados para envidar esforços no sentido de orientar os responsáveis técnicos dos estabelecimentos registrados para cumprirem as regras de autocontrole e a legislação relativas à produção de alimentos.

Da mesma forma, o Sistema “S” possui importantes iniciativas de capacitação e consultoria por meio do Programa Alimento Seguro com pessoal devidamente capacitado em praticamente todo o território nacional. Há iniciativas muito importantes desses parceiros, porém desalinhadas ou sem a devida coordenação para otimização dos recursos públicos aplicados na oferta de alimentos de origem animal seguros aos consumidores brasileiros.

Parte do sucesso do Serviço de Inspeção Federal, que completa 100 anos de existência em 2015, se deve aos treinamentos teóricos e práticos, realizados em matadouros ou centros de treinamento em tecnologia de laticínios, destinados aos novos inspetores veterinários ao ingressarem no serviço. Neste sentido, para o sucesso do SISBI faz-se necessário a priorização de capacitações na área de inspeção de produtos de origem animal.

Segundo o Decreto nº 5741/2006, a educação sanitária é atividade estratégica e instrumento de defesa agropecuária no Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária, para garantir o comprometimento dos integrantes da cadeia produtiva agropecuária e da sociedade em geral. Ficou estabelecido que o MAPA desenvolverá, de forma continuada, gestão de planos, programas e ações de educação sanitária em defesa agropecuária, articulada com as demais Instâncias e também apoiará as ações de educação sanitária para os segmentos públicos e privados da cadeia produtiva agropecuária e da sociedade em geral.

A Instrução Normativa nº 28/2008 instituiu o Programa Nacional de Educação Sanitária em Defesa Agropecuária com o objetivo geral de promover, por via educativa, a sanidade, inocuidade e qualidade dos produtos agropecuários brasileiros e de seus derivados. Esse Programa será de muita importância para o sistema visto que a Instrução Normativa nº 36/2011, determina, dentre os requisitos para adesão ao SISBI, a realização de atividades de educação sanitária. Algumas ações são realizadas junto aos Estados e Municípios, entretanto no SIF ainda não houve uma sistematização nas atividades de educação sanitária, sendo necessária a sua consolidação.

4.2.4.2 Proposições relativas à capacitação e educação sanitária

- Capacitação técnica e administrativa contínua dos servidores públicos que atuam na execução dos Serviços de Inspeção junto ao SISBI para o adequado desenvolvimento de suas atividades por meio de treinamentos teóricos e práticos. Os servidores públicos recém concursados deverão ser submetidos a treinamentos específicos previamente ao início de suas atividades.
- O gestor nacional do SISBI deverá dispor de pessoal preparado para capacitação e educação sanitária que seja capaz de colaborar com outras instituições públicas e com a ENAGRO na realização de todas as capacitações necessárias ao sucesso do sistema.
- Capacitação didática dos servidores públicos que atuam na execução dos Serviços de Inspeção para que os mesmos estejam preparados para ministrar palestras de sensibilização de crianças, jovens e adultos em temas relacionados, participar de



MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO
Secretaria de Defesa Agropecuária

Departamento de Inspeção de Produtos de Origem Animal

programas de mídia local como rádio e TV para disseminar informações relevantes, dentre outros

- Realizar parcerias com os conselhos de classe e Sistema S para que os responsáveis técnicos pelos estabelecimentos sejam orientados e capacitados para o adequado desempenho de sua atividade.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Seguindo a metodologia utilizada para condução dos trabalhos, a partir do desenvolvimento das propostas dentro de macrotemas definidos por meio das discussões, chegou-se a um objetivo central do Grupo de Trabalho: **reestruturação do Sistema Brasileiro de Inspeção de forma hierarquizada, coordenada, harmonizada e eficiente disponibilizando produtos de origem animal inspecionados à toda a população.**

As propostas elencadas preveem a reestruturação do SISBI, de forma a criar uma estrutura hierarquizada com marco regulatório alinhado entre as três instâncias, de forma a promover a harmonização dos procedimentos de inspeção em todo o país, viabilizando assim o livre comércio dos produtos de origem animal inspecionados, independente da instância que o fiscaliza.

Para manutenção desse Sistema, devem ser previstos mecanismos que garantam sua sustentabilidade, aliados à revisão e modernização dos procedimentos de inspeção, adotando conceitos consagrados com base no risco. Nesse processo é essencial a capacitação continuada dos servidores públicos que atuam na execução dos Serviços de Inspeção nas três instâncias do sistema, assim como a articulação de ações de educação sanitária direcionadas a toda a cadeia produtiva e à sociedade em geral.

Destaca-se a necessidade de que a oferta de produtos de origem animal inspecionados à população por meio do SISBI seja tratada como uma Política de Estado e ferramenta de saúde pública e de proteção aos interesses do consumidor propiciando ao mesmo tempo o fortalecimento do agronegócio brasileiro, a inclusão socioeconômica do pequeno produtor e a manutenção do jovem no campo.

6 PROPOSIÇÕES COMPLEMENTARES

Para avançar na execução das propostas elencadas no item 4 relativas à hierarquização, sustentabilidade, modernização, capacitação e educação sanitária, faz-se necessário os encaminhamentos abaixo descritos:

- 6.1. proposição de estudos visando levantamento da situação de estruturação dos serviços de inspeção dos Estados, Distrito Federal e Municípios (serviços existentes, o universo de estabelecimentos produtores, incluindo agroindústrias familiares e demandas represadas e não atendidas);
- 6.2. realização de estudo que permita prever os recursos necessários para a sustentabilidade do Sistema (previsto no Decreto 5741/2006 – Capítulo IX – Art. 125 a 129), incluindo:



MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO

Secretaria de Defesa Agropecuária

Departamento de Inspeção de Produtos de Origem Animal

- 6.2.1. sistematização de repasse de recursos da União para estruturação dos serviços de inspeção dos Estados, Distrito Federal e Municípios.
- 6.2.2. viabilidade da cobrança de taxas revertidas para a inspeção de POA provenientes da produção, prestação de serviços (avaliação de registros de produtos e estabelecimentos, certificação, importações, atividades de fiscalização extraordinárias).
- 6.2.3. mecanismos possíveis de cobrança de taxas.
- 6.2.4. avaliação do custo de manutenção dos serviços de inspeção para estimativa dos repasses.
- 6.2.5. fontes e mecanismos possíveis de repasse de recursos.
- 6.2.6. possíveis parcerias estratégicas (MDA, SEBRAE e entidades afins).
- 6.2.7. enfoque como política pública.
- 6.3. verificação da regularidade de cessão de servidores e convênios para disponibilização de recursos humanos entre as três instâncias;
- 6.4. reestruturação da força de trabalho e recomposição do quadro de servidores das três instâncias por meio da elaboração de um cronograma de Concursos Públicos nas esferas federal, estadual e municipal para suprir a necessidade, inclusive em virtude de vacância por aposentadorias, exonerações e falecimentos, com escalonamento anual e previsão orçamentária no ano subsequente;
- 6.5. previsão de estudo visando a reavaliação dos valores das multas previstas na legislação federal e maior ênfase na inscrição do autuado em ação civil e/ou penal quando evidenciado dolo ou má fé.
- 6.6. propor a sensibilização e participação do Ministério Público a fim de exigir dos poderes públicos estaduais e municipais o cumprimento da Lei e a estruturação adequada dos serviços de inspeção dessas esferas, independente de sua adesão ao SISBI, de forma a combater os estabelecimentos que atuam na informalidade.
- 6.7. prever integração de ações junto aos conselhos profissionais de classe visando comunicação aos mesmos em caso de verificação de negligência, imprudência, imperícia ou omissão dos responsáveis técnicos dos estabelecimentos durante as atividades de inspeção ou auditorias.