



MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO
Conselho do Agronegócio
Câmara Setorial da Cadeia Produtiva de Aves e Suínos

Brasília, 13 de agosto de 2020.

Ofício nº 03/2020/CSCAS

À Excelentíssima Senhora

TEREZA CRISTINA CORRÊA DA COSTA DIAS

Ministra da Agricultura, Pecuária e Abastecimento

Esplanada dos Ministérios, Bloco D, 8º andar, Sala 816 Brasília/DF – CEP: 70.043-900

Assunto: RIISPOA — Penalidades de “SUSPENSÃO” e “INTERDIÇÃO” dos estabelecimentos - necessidade de edição de uma Norma Interna para a adequada aplicação dos artigos 515, 517 e 518 do RIISPOA (Decreto nº. 9.013/2017) - dosimetria da pena – razoabilidade e proporcionalidade

Senhora Ministra,

Ao cumprimentá-la cordialmente, vimos encaminhar para vossa apreciação e providências, pleito aprovado pelo plenário da 43ª reunião ordinária da Câmara Setorial da Cadeia Produtiva de Aves e Suínos, realizada no dia 04 do mês em curso, o qual requer a gestão desta pasta no que se refere ao tema das **penalidades de suspensão e interdição dos estabelecimentos previstas no Decreto nº. 9.013/2017, quando não relacionadas a uma questão sanitária**, e que conforme será demonstrado a seguir, mesmo com a revisão recente do regulamento em 2017, ainda faz-se necessária a definição de diretrizes específicas dos critérios de aplicação dessas penalidades, de forma a evitar-se um colapso injustificado e incalculável a toda cadeia produtiva, bem como para conferir maior segurança jurídica aos agentes públicos aplicadores da lei.

Como é de amplo conhecimento de todos, no ano de 2017 houve uma atualização do regulamento que rege a inspeção industrial e sanitária de produtos de origem animal (Decreto nº. 30.691/52 também conhecido como RIISPOA), o que resultou na publicação do Decreto nº. 9.013/2017.

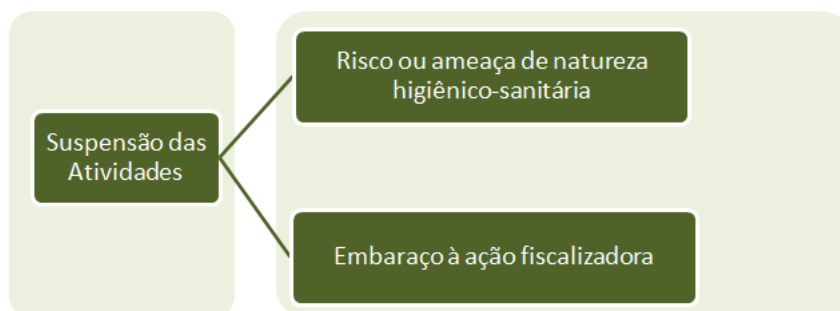


MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO
Conselho do Agronegócio
Câmara Setorial da Cadeia Produtiva de Aves e Suínos

Dentre as importantes alterações que esse novo Decreto trouxe, está o Título XI que trata das responsabilidades, das medidas cautelares, das infrações, das penalidades e dos processos administrativos, temas esses que não eram claros no regulamento anterior.

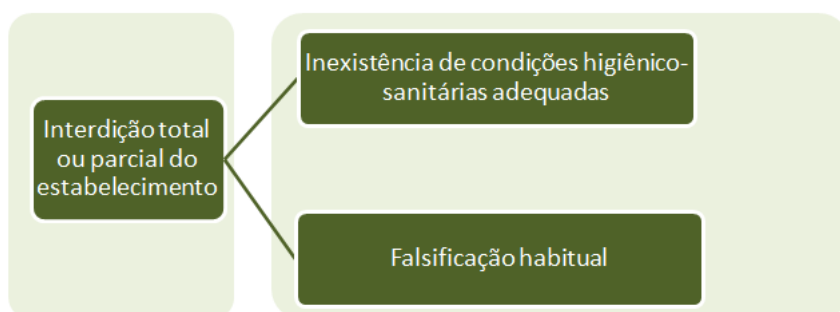
No que se refere ao tema das penalidades por eventuais infrações ao regulamento, mesmo tendo replicado as mesmas penalidades que já constavam da Lei nº. 7.889/89, o Novo RIISPOA (Decreto nº. 9.013/2017) inovou ao trazer também os critérios de aplicação dessas penalidades que até então não eram claros, principalmente no que se refere às penalidades de suspensão e interdição que são o objeto deste pleito setorial.

Explica-se. No caso da penalidade de “suspensão das atividades”, de acordo com a Lei nº. 7.889/89 (e agora com o art. 508, inciso IV do Decreto nº. 9.013/2017) ela está prevista para as seguintes situações:



Previsão legal: [Lei nº. 7.889/89, art. 2º, IV](#) c/c [Decreto nº. 9.013/2017, art. 508, IV](#)

E com relação à penalidade de “interdição total ou parcial do estabelecimento” por sua vez, ela é prevista para as seguintes situações:



Previsão legal: [Lei nº. 7.889/89, art. 2º, V](#) c/c [Decreto nº. 9.013/2017, art. 508, V](#)



MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO
Conselho do Agronegócio
Câmara Setorial da Cadeia Produtiva de Aves e Suínos

O grande problema das hipóteses de incidência dessas duas penalidades está nas situações em que a aplicação delas **não está relacionada a uma questão higiênico sanitária**, como é o caso do “**embaraço à ação fiscal**” no caso da penalidade de suspensão das atividades, e da “**falsificação habitual**” no caso da interdição total ou parcial do estabelecimento, que tem sido motivo de grande divergência entre o setor regulado e o Departamento de Inspeção de Produtos de Origem Animal.

No caso do “embaraço à ação fiscal”, o Novo RIISPOA elenca um rol as situações que a caracterizam em seu art. 515:

*Art. 515. Para fins de aplicação da sanção de que trata o inciso IV do art. 508, **caracterizam embaraço à ação fiscalizadora**, sem prejuízo de outras previsões deste Decreto, quando o infrator:*

I - embaraçar a ação de servidor do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento no exercício de suas funções, visando a dificultar, retardar, impedir, restringir ou burlar os trabalhos de fiscalização;

II - desacatar, intimidar, ameaçar, agredir, tentar subornar servidor do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento;

III - omitir elementos informativos sobre composição centesimal e tecnológica do processo de fabricação;

IV - simular a legalidade de matérias-primas, de ingredientes ou de produtos de origem desconhecida;

V - construir, ampliar ou reformar instalações sem a prévia aprovação do Departamento de Inspeção de Produtos de Origem Animal;

VI - utilizar, substituir, subtrair ou remover, total ou parcialmente, matéria-prima, produto, rótulo ou embalagem, apreendidos pelo SIF e mantidos sob a guarda do estabelecimento;

VII - prestar ou apresentar informações, declarações ou documentos falsos ou inexatos perante o órgão fiscalizador, referente à quantidade, à qualidade e à procedência das matérias-primas, dos ingredientes e dos produtos, ou cometer qualquer sonegação de informação que, direta ou indiretamente, interesse ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e ao consumidor;

VIII - fraudar documentos oficiais;



MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO
Conselho do Agronegócio
Câmara Setorial da Cadeia Produtiva de Aves e Suínos

IX - fraudar registros sujeitos à verificação pelo SIF;

X - não cumprir os prazos estabelecidos em seus programas de autocontrole, bem como nos documentos expedidos ao SIF, em atendimento a planos de ação, fiscalizações, autuações, intimações ou notificações;

XI - expedir para o comércio internacional produtos elaborados sem atenção ao disposto nas normas complementares relativas à exportação de produtos de origem animal; ou

XII - não realizar o recolhimento de produtos que possam incorrer em risco à saúde ou aos interesses do consumidor.

O problema, é que todas essas situações também estão previstas no art. 496 do regulamento como **tipos infracionais específicos**, e que possuem classificação de gravidade distinta daquela que enseja a aplicação de uma penalidade de suspensão.

Explica-se. A título de exemplo, uma infração lavrada pelo Serviço de Inspeção Federal decorrente do **descumprimento de prazo de plano de ação**, temos uma situação que se enquadra tanto como uma situação de “embaraço à ação fiscal” (vide inciso X do dispositivo legal acima), como também como uma hipótese de infração específica, considerada pelo regulamento como uma infração “MODERADA”:

Art. 496. Constituem infrações ao disposto neste Decreto, além de outras previstas:

(...)

XIII - não cumprir os prazos previstos em seus programas de autocontrole e nos documentos expedidos em resposta ao SIF relativos a planos de ação, fiscalizações, autuações, intimações ou notificações

Art. 509. Para fins de aplicação da sanção de multa de que trata o inciso II do art.508, são consideradas:

(...)

*II - infrações **moderadas** as compreendidas **nos incisos VIII a XVI do caput do art. 496; (g.n.)***



MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO
Conselho do Agronegócio
Câmara Setorial da Cadeia Produtiva de Aves e Suínos

De acordo com este exemplo citado acima, um estabelecimento que não cumpre com o prazo que previamente havia sido estabelecido em um plano de ação apresentado ao Serviço de Inspeção Federal, estará sujeito a uma multa proporcional a uma infração “moderada”, e lhe será aplicada também uma penalidade de “suspensão das atividades” por se tratar de uma situação expressamente enquadrada como um “embaraço à ação fiscal” pelo regulamento. E isso é o que se tem verificado na prática!

Da mesma forma ocorre com as situações enquadradas como uma **falsificação** ou **adulteração de produtos**, que na maioria das vezes são infrações mal enquadradas por ausência de critérios mais objetivos no regulamento, e pelo mesmo motivo esse enquadramento acaba não sendo revisado pelos Agentes responsáveis pelos julgamentos de primeira e segunda instância administrativa, que se atém a verificar estritamente a procedência ou não do desvio/infração.

A título de exemplo nesse segundo caso temos as infrações por desvios de *drip test*, também conhecido como método do gotejamento. Trata-se de um parâmetro estabelecido por meio da Portaria nº. 210/98 do MAPA, e que **é utilizado para determinar a quantidade de água resultante do descongelamento das carcaças congeladas**. Nessa verificação, se a quantidade de água resultante, expressa em percentagem do peso da carcaça, com todas os miúdos/partes comestíveis na embalagem, ultrapassar o valor limite de 6%, considera-se que a carcaça absorveu excesso de água durante o pré-resfriamento por imersão em água.

Nesse tipo de violção, as infrações em grande parte são enquadradas como uma “fraude ou adulteração de produto”, infração essa expressamente prevista no inciso XXI¹ do art. 496 do regulamento, sendo que apenas uma pequena parcela desses desvios acabam sendo enquadrados como uma “falha de controle no processo”, infração essa prevista no inciso XVI² mesmo dispositivo legal.

E o problema nesse caso se agrava ainda mais após o seu julgamento, pois se um estabelecimento possui três desvios de *drip test* isolados em um período de um ano, e esses desvios foram mal enquadrados e julgados como casos de fraude e/ou adulteração de produto, no terceiro caso o estabelecimento estará sujeito à “penalidade de interdição” por ser considerado um “fraudador habitual” assim como consta no art. 518 do RIISPOA:

¹ XXI - alterar ou fraudar qualquer matéria-prima, ingrediente ou produto de origem animal;

² XVI - elaborar produtos que não atendem ao disposto na legislação específica ou em desacordo com os processos de fabricação, de formulação e de composição registrados pelo Departamento de Inspeção de Produtos de Origem Animal;



MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO
Conselho do Agronegócio
Câmara Setorial da Cadeia Produtiva de Aves e Suínos

Art. 518. Caracteriza-se a habitualidade na adulteração ou na falsificação de produtos quando constatada a idêntica infração por três vezes, consecutivas ou não, dentro do período de doze meses.

Ou seja, um estabelecimento de grande porte que possuir três desvios isolados *drip test*, porém constatados em um período de um ano, ele não será um fraudador habitual frente ao percentual que esses três desvios representam em comparação ao seu volume de produção, mas estará sujeito a uma penalidade de interdição das suas atividades por conta do previsto no dispositivo legal acima.

O que se verifica tanto no caso do “embaraço à fiscalização” quanto no caso de “fraude/adulteração habitual” relacionados acima, é que eles são mal definidos pelo regulamento, e conseqüentemente mal aplicados pelos Agentes responsáveis pela aplicação do regulamento, que diante de uma falta de segurança jurídica para os temas, acabam pecando pelo excesso, o que pode se desdobrar em conseqüências econômicas e sociais de extrema relevância, principalmente neste momento de pandemia em que passamos, em que a cadeia de aves e suínos tem se mostrado de extrema relevância para a economia do país.

E o que se busca com o este pleito setorial não é a impunidade daqueles estabelecimentos que propositadamente violam a lei, mas sim dar o enquadramento devido para aqueles desvios que possam ocorrer em um processo produtivo, e que decorrem de um desvio/falha de processo e não de uma violação intencional, evitando assim os excessos que vem sendo cometidos na grande maioria dos casos, bem como maiores prejuízos econômicos e sociais.

Para se chegar a essa solução, **faz-se necessária a identificação da verdadeira causa raiz do problema**, esta que nas duas situações objeto deste pleito setorial estão relacionadas à necessidade de verificação de um **elemento volitivo** por parte do agente aplicador da lei, este também conhecido como dolo e má fé. E em ambos os casos, esse “elemento volitivo” está basicamente na verificação da intenção do estabelecimento de se beneficiar com aquela situação.

Essa “intenção” por sua vez, poderá ser verificada tanto na lavratura do auto de infração quanto no seu julgamento através de uma Norma Interna a ser editada pelo DIPOA/SDA que defina um “roteiro” aos Agentes Fiscalizadores de forma a:



MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO
Conselho do Agronegócio
Câmara Setorial da Cadeia Produtiva de Aves e Suínos

- (i) Separar “descontrole do processo” de “violação intencional”, o que pode ser verificado pelo comportamento do estabelecimento, seu histórico em relação às infrações daquela natureza (infração específica), e outros elementos do caso em concreto;
- (ii) Qual foi a dificuldade realmente causada à fiscalização, “devidamente motivada”, tornando evidente a ocorrência de uma conduta de embaraço;
- (iii) Qual o prejuízo “efetivamente” causado ao consumidor, visto que por muitas vezes se o estabelecimento adotou as medidas previstas em seu programa de autocontrole para aqueles desvios, essas medidas já são suficientes para evitar qualquer prejuízo ao consumidor;
- (iv) Qual o prejuízo “efetivamente” causado à saúde pública, visto que por diversas vezes o risco é mitigado ou eliminado pelas próprias diretrizes do autocontrole;
- (v) Avaliação de todas as circunstâncias atenuantes e agravantes previstas no art. 510 do RIISPOA; e
- (vi) Definição de critérios de “dosimetria” para as penalidades de suspensão e interdição (quando não relacionadas a uma questão higiênico sanitária que justifique uma ação imediata do MAPA), visto que a aplicação de uma sanção mais grave é sempre uma exceção e não uma regra, e deve respeitar critérios objetivos de gradação (parecido com o que o regulamento já traz para a gradação da pena de multa no art. 508, II)

Com atendimento deste pleito que hoje preocupa não apenas a cadeia produtiva de aves e suínos, mas também os outros segmentos de produtos de origem animal, bem como os próprios agentes do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, será dada a **segurança jurídica** que se espera para os atos Administração, bem como possibilitará também que os Agentes desse Ministério avaliem e fundamentem com mais assertividade as **consequências práticas das suas decisões**, obrigação essa expressamente atribuída a eles por força do disposto no art. 20 do Decreto nº. 4.657/1942:



MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO
Conselho do Agronegócio
Câmara Setorial da Cadeia Produtiva de Aves e Suínos

*Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, **não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.***

*Parágrafo único. A **motivação** demonstrará a **necessidade e a adequação da medida imposta** ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas. (g.n.)*

Certos de vossa compreensão e da urgência que o caso requer (em razão do volumoso estoque de processos administrativos em andamento no DIPOA nessa situação), a Câmara Setorial de Aves e Suínos reitera os seus protestos da mais elevada e estima consideração, e se coloca à disposição de Vossa Excelência bem como da Secretaria de Defesa Agropecuária para quaisquer esclarecimentos e contribuições complementares para a solução dessa demanda.

Atenciosamente,

Ricardo Santin

Presidente da Câmara Setorial



MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO
SECRETARIA DE POLITICA AGRICOLA
DEPARTAMENTO DE ANALISE ECONIMICA E POLITICAS PUBLICAS
COORDENACAO GERAL DE APOIO AS CAMARAS SETORIAIS E TEMATICAS

DESPACHO

Processo nº 21000.052911/2020-44

Interessado: Câmara Setorial da Cadeia Produtiva de Aves e Suínos

Ao Coordenador-Geral da Coordenação-Geral de Apoio às Câmaras Setoriais e Temáticas (CGAC),

Senhor Coordenador-Geral,

Solicitamos sua gentileza no sentido de encaminhar o pleito da Câmara Setorial da Cadeia Produtiva de Aves e Suínos, constante do Ofício CSCAS nº 03/2020 (11628140), dirigido a titular desta Pasta, a Ministra Teresa Cristina, o qual requer a gestão deste Ministério no que se refere ao RIISPOA, notadamente em relação ao tema das **penalidades de suspensão e interdição dos estabelecimentos previstas no Decreto nº. 9.013/2017, quando não relacionadas a uma questão sanitária**, e expressa que, mesmo com a revisão recente do regulamento em 2017, ainda faz-se necessária a definição de diretrizes específicas dos critérios de aplicação das penalidades em questão, de forma a evitar-se um colapso injustificado e incalculável a toda cadeia produtiva, bem como para conferir maior segurança jurídica aos agentes públicos aplicadores da lei.

Considerando que o assunto é afeto à Secretaria de Defesa Agropecuária - SDA, sugerimos que, se de acordo, o pleito seja encaminhado àquela Secretaria, para adoção de medidas pertinentes ao requerido.

Atenciosamente,

Francisco de Assis Mesquita Facundo

Secretário da Câmara Setorial



Documento assinado eletronicamente por **FRANCISCO DE ASSIS MESQUITA FACUNDO**, **Assistente de Administração**, em 15/08/2020, às 00:00, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site
http://sistemas.agricultura.gov.br/sei/controlador_externo.php?



acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **11628141** e o código CRC **D6CAE9DE**.

Referência: Processo nº 21000.052911/2020-44

SEI nº 11628141



MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO
SECRETARIA DE POLÍTICA AGRÍCOLA
DEPARTAMENTO DE ANÁLISE ECONÔMICA E POLÍTICAS PÚBLICAS
COORDENAÇÃO GERAL DE APOIO AS CÂMARAS SETORIAIS E TEMÁTICAS

DESPACHO

Processo nº 21000.052911/2020-44

Interessado: Câmara Setorial da Cadeia Produtiva de Aves e Suínos

A Chefia de Gabinete da Secretaria de Defesa Agropecuária – SDA/MAPA,

Senhora Chefe,

Encaminhamos, para conhecimento e providências pertinentes, o Ofício CSCAS nº 03/2020 da Câmara Setorial da Cadeia Produtiva de Aves e Suínos, dirigido a titular desta Pasta, a Ministra Teresa Cristina, em conformidade ao exposto no Despacho nº 162 (11628141).

Atenciosamente,



Documento assinado eletronicamente por **HELINTON JOSE ROCHA, Coordenador(a) Geral de Apoio às Câmaras Setoriais e Temáticas - CGST/DEP**, em 25/08/2020, às 17:28, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sistemas.agricultura.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **11628142** e o código CRC **4A65C1A1**.



MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO
SECRETARIA DE DEFESA AGROPECUÁRIA
DEPARTAMENTO DE INSPEÇÃO DE PRODUTOS DE ORIGEM ANIMAL

DESPACHO

Processo nº 21000.052911/2020-44

Interessado: Câmara Setorial da Cadeia Produtiva de Aves e Suínos

Ao SERA/CGI,

Encaminhamos o Ofício nº 03/2020/CSCAS (11628140), que trata das penalidades de suspensão e interdição previstas em legislação, para conhecimento e manifestação.

Atenciosamente,



Documento assinado eletronicamente por **PATRICIA DE MOURA GOMES, Auditor Fiscal Federal Agropecuário**, em 26/08/2020, às 16:44, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sistemas.agricultura.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **11743986** e o código CRC **894A2F7B**.