



Higiene e bem-estar animal em abatedouros de bovinos



Tribunal da Contas da União



RELATÓRIO DE AUDITORIA OPERACIONAL NA ÁREA DE CONTROLES INTERNOS DO MAPA PARA OBSERVÂNCIA DE CONDIÇÕES DE HIGIENE E DE BEM-ESTAR ANIMAL EM ABATEDOUROS BOVINOS.

TC nº 030.013/2013-5

Fiscalização nº 162/2014

Relator: Walton Alencar Rodrigues

Modalidade: Auditoria Operacional

Ato originário: Acórdão 437/2014 - Plenário

Objetivo da Fiscalização: Examinar a aptidão dos controles internos do Mapa para assegurar a observância das condições de higiene e de tratamento adequado dos animais nos abatedouros sob sua responsabilidade bem como verificar a aderência das normas nacionais às regras e aos padrões internacionais relacionados ao tema.

Composição da equipe nas fases de planejamento, execução e relatório:

Auditor	Matrícula	Lotação
Elisângela Papst	5082-2	SecexAmbiental
Antônio de Moura Lima	2555-0	SecexAmbiental
Tiago Modesto Carneiro Costa (Supervisor)	6583-8	SecexAmbiental

Ato de designação: Portaria de Fiscalização Secexambiental nº 253/2014.

Unidade fiscalizada: Secretaria de Defesa Agropecuária (SDA/Mapa).

Vinculação ministerial: Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa).

Vinculação no TCU: Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente.

Responsável: Rodrigo José Pereira Leite Figueiredo/Secretário de Defesa Agropecuária.

Volume de recursos fiscalizados: R\$ 88,2 milhões anuais

EM RESUMO

Por que a auditoria foi realizada?

O TCU realizou a presente auditoria atendendo solicitação feita pela Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável da Câmara dos Deputados, diante de matéria veiculada na mídia e de publicação lançada pela Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip) Amigos da Terra – Amazônia Brasileira a respeito da existência de diversos abatedouros funcionando em caráter precário, sem o mínimo de cuidados com relação à higiene, ao bem-estar animal e ao meio ambiente.

Quais as principais deliberações?

As deliberações propostas visam à padronização de controles, a melhorias no acompanhamento gerencial dos serviços prestados pelo Serviço de Inspeção Federal (SIF), ao melhor aproveitamento da mão de obra dos Fiscais Federais Agropecuários, à equalização das regras adotadas para garantia da qualidade de produtos destinados aos mercados interno e externo, ao aumento da transparência na divulgação dos resultados, a melhorias na medição de impactos da política pública pela adoção de indicadores mais adequados e à modernização da legislação.

CONTROLES DO MAPA PARA GARANTIA DE HIGIENE E BEM-ESTAR ANIMAL EM ABATEDOUROS DE BOVINOS

A melhoria de controles internos e a modernização da legislação podem contribuir com a qualidade e com a inocuidade dos produtos de origem bovina fornecidos à população e à comunidade internacional, bem como gerar uma economia de R\$ 235 milhões/ano com a fiscalização a cargo do Mapa.

O que o TCU encontrou?

O Serviço de Inspeção Federal (SIF) é responsável por garantir a qualidade dos produtos finais de uma cadeia produtiva de carne que movimenta R\$ 167,5 bilhões por ano, gerando aproximadamente 7 milhões de empregos. A sistemática de fiscalização e controle para garantir a observância das condições higiênico-sanitária e o bem-estar animal nos estabelecimentos de abate de bovinos com inspeção federal é realizada em quatro níveis, sendo que três deles estão sob responsabilidade do Mapa e um do próprio estabelecimento, conforme figura a seguir:

Fluxograma da Sistemática de Fiscalização e Controle.



Fonte: Elaboração TCU.

Os principais problemas encontrados foram: insuficiência de mecanismos de acompanhamento gerencial dos Serviços de Inspeção das Superintendências Estaduais do Ministério; adoção de controles mais rígidos em frigoríficos exportadores em comparação aos que atendem o mercado interno; ausência de divulgação dos resultados das fiscalizações do Mapa; desatualização do normativo que estabelece as regras de inspeção industrial e sanitária de produtos de origem animal (Riispoa); e desalinhamento entre os normativos nacionais de bem-estar animal e de abate humanitário com os requisitos definidos pela *The World Organization for Animal Health* (OIE).

Quais os benefícios esperados?

Espera-se que a implementação das medidas propostas melhore o desempenho da política na consecução de seu objetivo de garantir a segurança alimentar, promovendo a produção de alimentos de origem bovina com qualidade e inocuidade e contribuindo para a manutenção da saúde do povo, conforme objetivo estratégico definido pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Espera-se também que a modernização da legislação brasileira que regulamenta as normas de inspeção federal gere uma economia de aproximadamente R\$ 235 milhões anualmente com o melhor aproveitamento da mão de obra dos Fiscais Federais Agropecuários (FFAs) e a diminuição da necessidade de contratação de novos profissionais para o cumprimento das obrigações legais do Ministério.



Lista de Siglas

APPCC	Análise de Perigos e Pontos Críticos de Controle
BPF	Boas Práticas de Fabricação
CGI	Coordenação Geral de Inspeção
CMADS	Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável
CGPE	Coordenação Geral de Programas Especiais
Conjur	Consultoria Jurídica
CSAT	Código Sanitário para Animais Terrestres
DCA	Divisão de Acompanhamento, Cadastro e Avaliação
Dicar	Divisão de Inspeção de Carne de Ruminantes, Equídeos e Avestruzes
Dipoa	Departamento de Inspeção de Produtos de Origem Animal
DNT	Divisão de Normas Técnicas
FFA	Fiscal Federal Agropecuário
IN	Instrução Normativa
Mapa	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
NAT	Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União
OIE	<i>The World Organization for Animal Health</i>
Oscip	Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
RI	Regimento Interno
Riispoa	Regulamento de Inspeção Industrial e Sanitária de Produtos de Origem Animal
SDA	Secretaria de Defesa Agropecuária
SFA	Superintendência Federal de Agricultura
SIC	Serviço de Informação ao Cidadão
SIF	Serviço de Inspeção Federal
Sifisa	Serviço de Inspeção, Fiscalização de Insumos e Saúde Animal
Sigsif	Sistema de Informações Gerenciais do Serviço de Inspeção Federal
Sipoa	Serviço de Inspeção de Produtos de Origem Animal
Sisa	Serviço de Inspeção e Saúde Animal
SPPO	Serviço de Padronização de Procedimentos Operacionais
Suasa	Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária
TCpa	Taxa de conformidade dos processos produtivos de produtos de origem animal



Lista de Gráficos, Tabelas e Mapas

Lista de Gráficos

Gráfico 1 - Evolução do indicador taxa de conformidade dos processos produtivos de produtos de origem animal (TCpa) 6

Lista de Figuras

Figura 1 – Fluxograma da Sistemática de Fiscalização e Controle. 7



Sumário

I. Introdução	5
II. Visão Geral.....	6
III. Controles Internos e Transparência.....	8
Insuficiência de mecanismos de acompanhamento gerencial dos Serviços de Inspeção das SFAs.....	8
Adoção de controles mais rígidos em frigoríficos exportadores em comparação aos que atendem o mercado interno.....	9
Ausência de divulgação dos resultados das fiscalizações do Mapa.....	10
Inviabilidade de manutenção de inspeção permanente em todos os frigoríficos sob inspeção federal.	11
Ausência de cumprimento de competências da SDA/Mapa.....	13
Adoção de indicador que não reflete o cumprimento de seus objetivos estratégicos.	14
IV. Legislação.....	15
Desatualização do normativo que estabelece as regras de inspeção industrial e sanitária de produtos de origem animal (Riispoa).....	16
Desalinhamento entre os normativos nacionais de bem-estar animal e de abate humanitário com os requisitos definidos pela OIE.....	17
Ausência de um normativo que regulamente especificamente a inspeção de carne bovina	18
V. Análise dos Comentários dos Gestores	19
VI. Conclusão.....	19
VII. Proposta de Encaminhamento.....	20
Apêndice A – Detalhamento da Metodologia.....	23
Apêndice B – Índice de documentos e análises de suporte dos achados de auditoria.	27
Apêndice C – Referências.....	31
ANEXO ÚNICO - INFORMAÇÕES RELEVANTES PARA O CONGRESSO NACIONAL.....	32

I. Introdução

1. Trata o presente trabalho de auditoria operacional na Secretaria de Defesa Agropecuária (SDA) do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa) para examinar a legislação e os controles internos do Mapa quanto à observância das condições de higiene e de tratamento adequado dos bovinos nos estabelecimentos que abatem tal espécie de açougue. Este trabalho foi realizado em atendimento à solicitação remetida a esta Corte de Contas pela Presidência da Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável da Câmara dos Deputados, por meio do Ofício OFTP 133/2013, de 18/11/2013, conforme Acórdão 437/2014 – TCU – Plenário (TC 030.013/2013-5).

2. A Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CMADS) da Câmara dos Deputados, diante de matéria veiculada na mídia e de publicação lançada pela Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip) Amigos da Terra – Amazônia Brasileira a respeito da existência de diversos abatedouros funcionando em caráter precário, sem o mínimo de cuidados com relação à higiene, ao bem-estar animal e ao meio ambiente, solicitou ao TCU que realizasse auditoria no Mapa.

3. Diante da competência constitucional do TCU de realizar auditorias por solicitação do Congresso Nacional (inciso IV do art. 71 da Constituição Federal) e buscando atender a demanda da CMADS, esta auditoria tem o objetivo de examinar a aptidão dos controles internos do Mapa para assegurar a observância das condições de higiene e de tratamento adequado dos animais nos abatedouros bovinos sob a responsabilidade do ministério, bem como verificar a aderência das normas nacionais às regras e aos padrões internacionais relacionados ao tema.

4. Foi definido como escopo o exame de aspectos de higiene relacionados às etapas referentes ao pré-abate, abate, sangria, esfola e evisceração do animal. Quanto às questões relativas ao bem-estar e tratamento adequado de animais, estas englobam as etapas referentes ao manejo pré-abate e abate. Destaca-se que não fazem parte do escopo desta auditoria os estabelecimentos que recebem e abatem diferentes espécies de açougue a da bovina, como aves, suínos, caprinos, etc., bem como abatedouros que não estão sob a jurisdição do Mapa.

5. Adotou-se como principal norteador legal para as investigações relativas às condições higiênico-sanitárias o Regulamento de Inspeção Industrial e Sanitária de Produtos de Origem Animal (Riispoa), aprovado pelo Decreto 30.691, de 29/3/1952, nos termos do artigo 4º da Lei 1.283, de 18/12/1950. Já no âmbito internacional, foram adotadas como critério as regras do capítulo 7.5 do documento “*Terrestrial Animal Health Code*”, elaborado pela “*The World Organization for Animal Health*” (OIE), e os padrões do “*Codex Alimentarius*” CAC/RCP 58-2005 (“*Animal Food Production*”) e CAC/RCP 1-1969 (“*General Principles of Food Hygiene*”).

6. A metodologia adotada na presente auditoria consistiu de revisão legal, pesquisa bibliográfica, análise documental, entrevistas estruturadas e semiestruturadas e estudo de caso, com visitas a campo em frigoríficos próximos à Goiânia – GO. As análises e conclusões finais do trabalho foram efetuadas em conformidade com as normas e técnicas de auditoria aceitas pelo Tribunal. Todas as evidências foram submetidas à aplicação de testes de suficiência, relevância e confiabilidade.

7. O relatório está organizado da seguinte forma: dois capítulos compostos pelos achados de auditoria “controles internos e transparência” e “legislação”; resumo da análise dos comentários dos gestores; conclusões gerais e proposta de encaminhamento. Ao final são dispostos apêndices com a íntegra da análise dos comentários dos gestores; o detalhamento da metodologia; a lista de documentos que embasaram os achados de auditoria; e as referências utilizadas, e anexo com informação a ser enviada ao Congresso Nacional.

II. Visão Geral

8. Conforme relatado no documento “Plano Mais Pecuária”, publicado em 2014 pelo Mapa, a pecuária bovina é um dos setores mais importantes do agronegócio brasileiro e conseqüentemente da economia nacional. O Brasil possui o maior rebanho comercial do mundo, sendo o maior exportador de carne bovina (USDA, 2014).

9. A cadeia produtiva da carne movimentava R\$ 167,5 bilhões por ano, gerando aproximadamente 7 milhões de empregos (Neves, 2012). De acordo com os dados mais recentes (Conab, 2014), o rebanho brasileiro em 2013 é de 212,16 milhões de cabeças. Estima-se que o país produziu 9,6 milhões de toneladas de carne bovina em 2013, dos quais cerca de 7,6 milhões de toneladas foram destinadas ao mercado interno (Conab, 2014). Em 2012 o Brasil exportou para 142 países (Brasil, 2014).

10. Segundo o IBGE, em 2012 existiam 1.390 empreendimentos de bovinos oficialmente registrados sujeitos a inspeção federal, estadual e municipal, sendo que o total de bovinos abatidos foi de aproximadamente 29 milhões de cabeças. Os estabelecimentos frigoríficos sob inspeção federal, apesar de serem em menor número (206 estabelecimentos), abatem cerca de 75% da carne bovina produzida no Brasil.

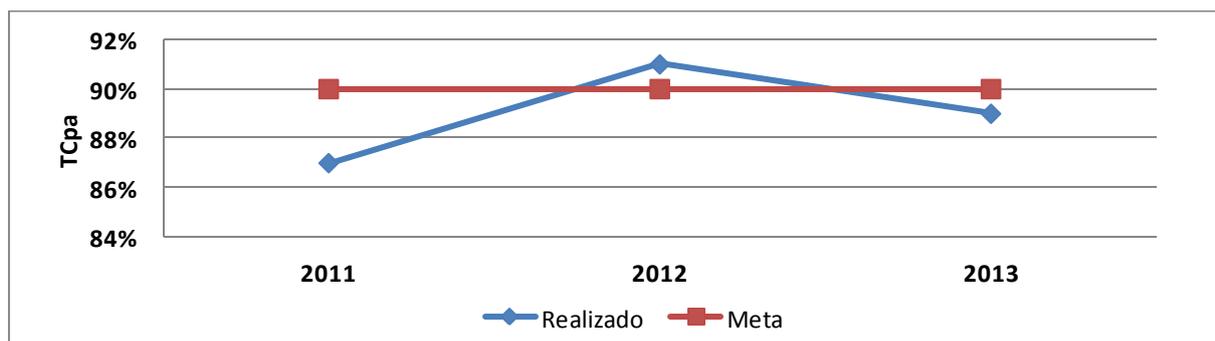
11. O Departamento de Inspeção de Produtos de Origem Animal (Dipoa/SDA) é a unidade dentro do Mapa responsável pela programação, coordenação e promoção da execução das atividades de inspeção e fiscalização sanitária e industrial de produtos de origem animal (art. 43 da Portaria 45/2007-Mapa).

12. Além dessas unidades localizadas na sede do Mapa, em Brasília, o Dipoa é representado nos estados federativos pelo Serviço de Inspeção de Produtos de Origem Animal (Sipoa) ou pelo Serviço de Inspeção e Saúde Animal (Sisa) ou pelo Serviço de Inspeção, Fiscalização de Insumos e Saúde Animal (Sifisa), de acordo com a estrutura da Superintendência Federal de Agricultura, Pecuária e Abastecimento (SFA), contando, ainda, com os Serviços de Inspeção Federal (SIF), atuantes junto a cada estabelecimento registrado no Dipoa.

13. O objetivo estratégico relacionado ao objeto da presente auditoria, definido no Plano Estratégico do Mapa 2006-2015, é o de garantir a segurança alimentar. Tal objetivo visa garantir a produção de alimentos com qualidade e inocuidade, contribuindo para a manutenção da saúde do povo.

14. Um dos indicadores para avaliar o desempenho do Programa 2028 é a taxa de conformidade dos processos produtivos de produtos de origem animal (TCpa), cuja meta é ampliar de 76% para 90% a conformidade dos processos produtivos de produtos de origem animal. O gráfico 1 apresenta a evolução dos resultados desse indicador, que começou a ser utilizado em 2011 pelo Mapa.

Gráfico 1 - Evolução do indicador taxa de conformidade dos processos produtivos de produtos de origem animal (TCpa).



Fonte: Ofício 176/GAB/DIP0A/SDA/2014; Relatório de Gestão do Exercício de 2013 do Mapa.

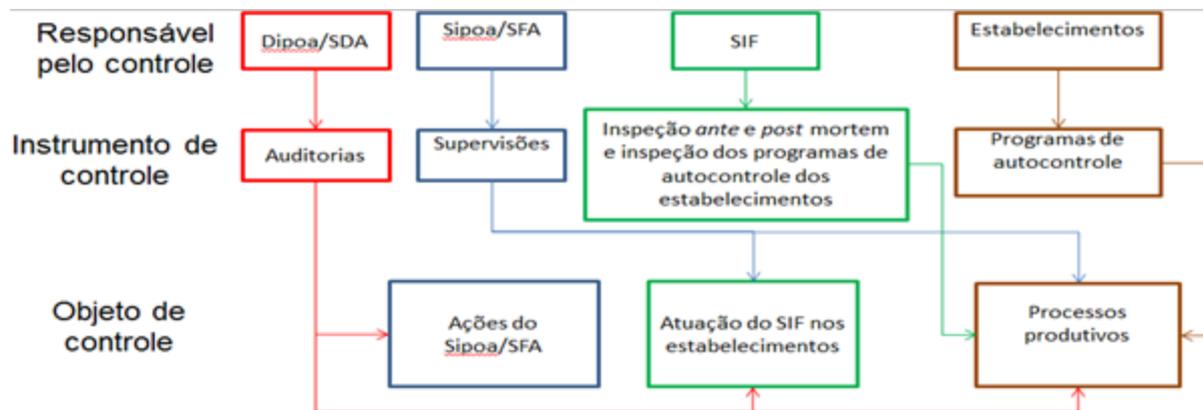
15. No que se refere aos gastos orçamentários, o principal gasto está relacionado com a folha de pagamento. O Mapa conta hoje com 219 Fiscais Federais Agropecuários (FFAs) alocados no serviço de inspeção de produtos de origem bovina e mais 159 médicos veterinários conveniados. Considerando um valor gasto médio de R\$ 18 mil/mês, incluindo-se salários e encargos, estima-se um gasto de aproximadamente R\$ 81,6 milhões/ano com o pagamento desses profissionais.

16. No atual PPA, os gastos não relacionados à folha de pagamento ocorrem à conta da ação orçamentária 20ZX (Fiscalização de Atividades Agropecuárias), Programa 2028 (Defesa Agropecuária), que inclui todas as modalidades de fiscalização do Mapa e que teve um gasto de R\$ 29,5 milhões no exercício de 2014 e tem uma dotação autorizada para 2014 de R\$ 65,0 milhões. No exercício de 2012, a ação 8938 (Inspeção e Fiscalização de Produtos de Origem Animal) apresentou um gasto de R\$ 6,6 milhões, cujo principal elemento da despesa foi o de pagamento de diárias.

17. Os principais normativos que regulam a inspeção de produtos de origem animal, no que se refere as condições higiênico-sanitárias e de bem estar animal são a Lei 1.283/1950, que dispõe sobre a inspeção industrial e sanitária dos produtos de origem animal e o Decreto 30.691/1952, que regulamenta essa lei e é conhecido como Regulamento de Inspeção Industrial e Sanitária de Produtos de Origem Animal (Riispoa).

18. No que se refere à sistemática de fiscalização e controle para garantir a observância das condições higiênico-sanitária e o bem-estar animal nos estabelecimentos de abate de bovinos com inspeção federal, ela é realizada em quatro níveis, sendo que três deles estão sob responsabilidade do Mapa (Dipoa/SDA, Sipoa, Sisa ou Sifisa/SFA, SIF) e um do próprio estabelecimento, conforme figura a seguir:

Figura 1 – Fluxograma da Sistemática de Fiscalização e Controle.



Fonte: Elaboração TCU.

19. Como ferramenta informatizada de acompanhamento das ações da inspeção federal, o Dipoa gerencia o Sistema de Informações Gerenciais do Serviço de Inspeção Federal (Sigsif) que é alimentado pelos servidores que trabalham na inspeção federal e pelas empresas registradas no Dipoa.

20. No que se refere aos controles internos, destaca-se que o programa (controles internos) é gerido no âmbito do Mapa, que não conta com um sistema de controle interno formalizado, com um departamento especializado em auditoria interna.

21. O Mapa conta apenas com uma Assessoria de Controle Interno, a qual é composta de um assessor de controle interno, não contando com quadro de pessoal especializado para realização de auditorias internas. Tal departamento cumpre apenas o papel de assessorar o Ministro de Estado e unidades internas no relacionamento com os órgãos de controle externos ao Mapa.

III. Controles Internos e Transparência.

22. O Serviço de Inspeção Federal (SIF) conta com profissionais de reconhecida capacidade e competência. Além disso, a fiscalização federal exercida pelo Ministério da Agricultura em frigoríficos exportadores de carne bovina, principalmente para Estados Unidos da América e União Europeia, tem contribuído para o aumento do volume de carne bovina comercializado com esses mercados.

23. Apesar disso, foi constatado que os controles internos adotados pelo Mapa não permitem assegurar que as atividades de inspeção, fiscalização e supervisão realizadas nos estabelecimentos que atendem principalmente ao mercado nacional têm garantido a observância das condições higiênico-sanitárias e de bem-estar animal definidos no Riispoa.

24. Os principais problemas constatados, quanto a controles internos, são: (1) insuficiência de mecanismos de acompanhamento gerencial dos Serviços de Inspeção das Superintendências Estaduais do Ministério; (2) adoção de controles mais rígidos em frigoríficos exportadores em comparação aos que atendem o mercado interno; (3) ausência de divulgação dos resultados das fiscalizações do Mapa; (4) inviabilidade de manutenção de inspeção permanente em todos os frigoríficos sob inspeção federal; (5) cumprimento insuficiente das competências da SDA/Mapa; além da (6) adoção de indicador que não reflete o cumprimento de seus objetivos estratégicos.

Insuficiência de mecanismos de acompanhamento gerencial dos Serviços de Inspeção das SFAs.

25. A Secretaria de Defesa Agropecuária do Mapa (SDA/Mapa) não tem promovido auditorias periódicas nos procedimentos e serviços realizados pelas unidades específicas de inspeção de produtos de origem animal (Sipoa, Sisa ou Sifisa) das Superintendências Federais de Agricultura (SFA), conforme foi demonstrado no Ofício SDA/Mapa 176/2014 e em entrevistas com os gestores responsáveis da Coordenação Geral de Inspeção (CGI) e da Divisão de Inspeção de Carne de Ruminantes, Equídeos e Avestruzes (Dicar).

26. A última vez em que houve uma auditoria abrangente destinada a verificar a conformidade dos procedimentos realizados por aquelas unidades foi no exercício de 2010, o que desrespeita o estabelecido nos anexos I e III do Memorando Circular 7/CGI/Dipoa, de 13/7/2010, bem como a Instrução Normativa 27/2008, em seu artigo 11.

27. Além disso, conforme demonstram diversos documentos analisados, bem como as entrevistas com os gestores da secretaria, a SDA/Mapa não acompanha sistematicamente os resultados das supervisões, fiscalizações e inspeções que são realizadas pelas SFAs e pelos SIFs nos estabelecimentos de abates de bovinos sob a responsabilidade do Ministério. Tais resultados não são sequer repassados à CGI/Dicar.

28. Dessa forma, os resultados desses trabalhos ficam nas próprias SFAs e estabelecimentos de abate, sem a sua utilização gerencial por parte da CGI/Dicar, impossibilitando assim o cumprimento do disposto no artigo 46 do Regimento Interno da SDA (RI/SDA), que estabelece a obrigação de supervisão do trabalho das SFAs e dos SIFs por parte dessa divisão.

29. Como consequência dessa situação, a SDA não tem se utilizado do resultado de auditorias para detectar e corrigir falhas nos serviços prestados pelas unidades específicas de inspeção de produtos de origem animal das SFAs. Além disso, sem um tratamento gerencial dos resultados dos trabalhos de supervisão, fiscalização e inspeção, o Dipoa/CGI/Dicar não tem condições de promover melhorias nos processos de trabalho destinados a planejar, harmonizar e padronizar as atividades desenvolvidas pelas unidades específicas de inspeção de produtos de

origem animal nos Estados da Federação e pelos serviços de inspeção federal nos estabelecimentos de abate.

30. Como causas para essas inconformidades, destaca-se a inexistência de sistemática de realização periódica de auditorias nas unidades específicas de inspeção de produtos de origem animal das SFAs por parte do Dipoa/CGI/Dicar, bem como de acompanhamento e de utilização gerencial dos resultados das supervisões, fiscalizações e inspeções realizados pelas SFAs e SIFs por parte desse departamento.

31. Com base nessas causas identificadas, propõe-se determinar à SDA que, em conformidade com o Memorando Circular 7/CGI/Dipoa, de 13/7/2010, IN 27/2008, art. 11, e Portaria 45/2007 (Regimento Interno da SDA), art. 45, inc. I, item “b” e inc. II, itens “a”, “b” e “c”, e art. 46, inc. I e IV, itens “a”, “b” e “c”, para que adote as seguintes medidas:

- a) estabeleça mecanismos de garantia da conformidade das informações e procedimentos realizados pelas unidades específicas de inspeção de produtos de origem animal das SFAs por meio de auditorias anuais; e
- b) estabeleça sistemática de acompanhamento e utilização gerencial dos resultados das supervisões, fiscalizações e inspeções realizados pelas unidades específicas de inspeção de produtos de origem animal das SFAs e pelos SIFs em matadouros e matadouros- frigoríficos de bovinos.

32. Como benefícios esperados na adoção dessas medidas, espera-se que haja a detecção e a correção de falhas operacionais nos procedimentos e serviços prestados pelas unidades específicas de inspeção de produtos de origem animal das SFAs; bem como melhorias no planejamento, na harmonização e na padronização das atividades desenvolvidas por essas unidades e pelo Serviço de Inspeção Federal.

Adoção de controles mais rígidos em frigoríficos exportadores em comparação aos que atendem o mercado interno.

33. Os controles higiênico-sanitários e de bem-estar animal existentes para fiscalizar e inspecionar matadouros e matadouros- frigoríficos de bovinos que exportam são mais rígidos que aqueles controles voltados aos estabelecimentos que apenas atendem ao mercado interno.

34. Os controles existentes para fiscalizar e inspecionar estabelecimentos de abate bovino que exportam, estabelecidos na IN 27/2008, Circular 550/2011, Circular 3/2010/CHC/CGPE/Dipoa e Circular 228/2005/CGPE/Dipoa são mais rigorosos que os controles voltados aos estabelecimentos que apenas atendem ao mercado interno, estabelecidos no Memorando Circular 7/2010/CGI/ Dipoa.

35. As entrevistas realizadas com os responsáveis pela fiscalização da SDA em abatedouros de bovinos revelam que o Dipoa/CGI/Dicar apenas possui rotina de realização de auditorias periódicas nos estabelecimentos que atendem ao mercado externo.

36. Já os normativos IN 27/2008, Circular 3/2010/CHC/CGPE/Dipoa e Circular 228/2005/CGPE/Dipoa revelam um número maior de supervisões realizadas pelas unidades de inspeção de produtos de origem animal das SFAs em estabelecimentos que atendem o mercado externo, sendo bimestralmente para os Estados Unidos da América, 4 por ano para União Europeia e pelo menos uma vez por ano para os estabelecimentos habilitados à exportação. Já nos estabelecimentos que atendem somente ao mercado interno, não há normativo definindo qualquer periodicidade. Entrevistas realizadas com os gestores da SDA revelam que os técnicos procuram realizar pelo menos uma supervisão por ano nos estabelecimentos que atendem ao mercado interno, mas nem sempre isso é possível.

37. Como exemplo de diferenças nos procedimentos de inspeção de abatedouros, no que se refere a inspeção *post mortem*, foi constatado em procedimento de observação direta, em 2 estabelecimentos, que no estabelecimento que atende ao mercado externo há uma linha de inspeção das patas para checar indícios de febre aftosa no animal abatido, enquanto que no estabelecimento que atende somente ao mercado interno esta medida não é adotada.

38. No que se refere a regras de bem-estar animal, a Circular 550/2011 deixa clara a diferenciação entre os estabelecimentos exportadores e os que atendem ao mercado interno, uma vez que apenas especifica regras de bem-estar animal para estabelecimentos que abatem para o mercado externo.

39. Como consequência, os produtos derivados de bovinos oriundos de estabelecimentos de exportação tendem a ter qualidade sanitária maior que os produtos que são oriundos de estabelecimentos que abastecem exclusivamente ao mercado interno. Da mesma forma, estabelecimentos que atendem apenas ao mercado interno abatem bovinos utilizando-se de regras de bem-estar animal menos rígidas.

40. Como causa dessa situação descrita, destaca-se a existência de normativos que tratam de forma diferenciada as regras e controles sanitários e de bem-estar animal exigidos para os estabelecimentos que atendem ao mercado interno em comparação com aqueles voltados para estabelecimentos que atendem ao mercado externo.

41. Com base no exposto, entende-se que o TCU deva recomendar à SDA/Mapa que avalie a possibilidade de serem adotados os mesmos procedimentos de controle para os estabelecimentos sob sua jurisdição, tanto no que se refere às normas sanitárias quanto de bem-estar animal, observadas as peculiaridades regionais e o porte de cada estabelecimento, em consonância com o disposto no art. 152, §1º, do Decreto 5.741/2006.

42. Entende-se que com a adoção dessas medidas, serão obtidos os seguintes benefícios:

- a) isonomia de tratamento dispensado aos estabelecimentos de abate bovino, de responsabilidade do Mapa, que atendem aos mercados interno e/ou externo;
- b) segurança alimentar e qualidade de produto, no que se refere a padrões sanitários, compatíveis entre a carne bovina oriunda de estabelecimentos que atendem aos mercados interno e externo; e
- c) maior garantia de implementação das boas práticas no tratamento adequado aos animais nos estabelecimentos de abate bovino.

Ausência de divulgação dos resultados das fiscalizações do Mapa.

43. Verificou-se que não há transparência e divulgação dos resultados das ações de controle exercidas pelo Mapa nos matadouros e matadouros-frigoríficos de bovinos para a sociedade.

44. Não há divulgação no sítio eletrônico do Mapa do resultado das auditorias e supervisões realizadas anualmente pelo Ministério nos estabelecimentos de abate de bovinos. Os autos de infração, após processo julgado, que versam sobre problemas de fraudes, falsificações e adulterações realizados por estabelecimentos de abate de bovinos com inspeção federal não são disponibilizados no sítio eletrônico do Mapa para acesso ao público em geral, privando a população, consumidora dos produtos de origem animal e principal afetada, do conhecimento necessário e do direito de escolha.

45. Nas entrevistas realizadas com os gestores e técnicos do Dipoa, CGI, Dicar, CGPE, DNT e Sipoa/GO, foi informado que a divulgação dessas informações à sociedade só se faz por demanda específica, via Serviço de Informação ao Cidadão (SIC).

46. Tal procedimento fere alguns normativos que versam sobre os direitos do consumidor e da divulgação dos resultados da fiscalização do Mapa, quais sejam:

- a) Lei da transparência (Lei 12.527/2011), art. 3º, incisos II, IV e IV: assegura o direito de acesso a informação, independentemente de solicitações; promove o fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública e o desenvolvimento do controle social;
- b) Código de Defesa do Consumidor, art. 6º, inciso III: estabelece como direito básico do consumidor à informação adequada e clara sobre os produtos; e
- c) Decreto 5.741/2006 (organização do Suasa), arts. 94, §6º, e 156, *caput*: tratam, respectivamente, da disponibilização dos relatórios das auditorias pelo Mapa e das atividades de controle realizadas com transparência.

47. Essa situação tem como consequências a inviabilização do controle social sobre a atuação do Mapa nos estabelecimentos de abate bovinos e a restrição ao direito básico do consumidor de ter total acesso a informações sobre a qualidade dos produtos que consome.

48. Com isso, ocorre também o desconhecimento por parte da população da importância da atuação do Mapa para ajudar a garantir a qualidade e inocuidade dos alimentos de origem animal que são consumidos não só no Brasil como na comunidade internacional.

49. Como causas para essa situação, pode-se citar a ausência de designação de responsáveis e estabelecimento de rotinas destinadas a promover a efetiva divulgação dos resultados das auditorias, supervisões e inspeções relacionadas com produtos de origem animal, preservadas as informações afetadas pelos sigilos profissional, empresarial, fiscal, bancário, etc.

50. Uma boa prática constatada é o procedimento adotado pelo Sipoa/GO que anualmente elabora um relatório divulgando o resultado de suas ações e mostrando a relevância da inspeção federal no estado de Goiás para ajudar a assegurar a saúde pública e promover a economia do país, por meio da certificação de produtos de origem animal exportados e o combate à fraude econômica.

51. Com base nas causas identificadas, bem como nessa boa prática constatada, propõe-se determinar à SDA/Mapa que, em cumprimento à Lei 12.527/2011, art. 3º, incisos II, IV e IV, ao Decreto 5.741/2006, arts. 94, §6º, e 156, *caput*, e ao Código de Defesa do Consumidor, art. 6º, inciso III, edite ato normativo para regulamentar a forma de divulgação dos resultados das auditorias, supervisões e inspeções relacionadas com produtos de origem animal, preservadas as informações afetadas pelos sigilos profissional, empresarial, fiscal, bancário, etc., facilitando o acesso público a essas informações, recomendando ainda sua disponibilização no sítio eletrônico do Ministério na *internet*.

52. Espera-se com a adoção dessas medidas que haja um maior controle social das atividades desenvolvidas pelo Mapa nos matadouros e matadouros-frigoríficos bovinos sob inspeção federal, bem como um maior entendimento por parte da população da importância da fiscalização e da inspeção realizadas pelo Mapa nos estabelecimentos que abatem e produzem produtos de origem animal.

Inviabilidade de manutenção de inspeção permanente em todos os frigoríficos sob inspeção federal.

53. Não há, nas condições atuais do Mapa, viabilidade de cumprimento do disposto no art. 11, § único, do Decreto 30.691/1952, que estabelece a inspeção federal permanente nos estabelecimentos de carnes e derivados que abatem e industrializam as diferentes espécies de açougue. Para que isso possa ocorrer, segundo dados fornecidos pelo próprio Mapa, é necessária a contratação de 1.562 Fiscais Federais Agropecuários (FFAs).

54. Segundo informado, existem 219 FFAs no quadro do Mapa e 159 médicos veterinários conveniados, totalizando 378 profissionais inspecionando em caráter permanente matadouros e matadouros-frigoríficos de bovinos sob inspeção federal, sendo que o número total de abatedouros bovinos de responsabilidade do Mapa é de 274, gerando uma relação de 1,38 FFA por estabelecimento, ocorrendo, contudo, discrepâncias em unidades do Mapa nos estados.

55. Excluídos os FFAs conveniados, o SIF conta com 219 FFAs do próprio quadro de pessoal do Mapa, o que gera uma relação de 0,8 FFA por estabelecimento, isso sem considerar os estabelecimentos exportadores que possuem até mais de 3 FFAs em caráter permanente, em regime de rodízio, já que o abate ocorre, muitas vezes, em turnos ininterruptos.

56. Nos estados da Bahia, Espírito Santo e Paraná o número de FFAs é menor que a quantidade de abatedouros, não atendendo a exigência do Riispoa de 1 FFA por estabelecimento. Já nos estados do Pará e de Roraima, a relação FFA por estabelecimento é de aproximadamente 1 e na Paraíba existe 1 estabelecimento e nenhum FFA. Em ambas as situações fica fragilizada a inspeção. Não estão ainda considerados, nesse estudo, os períodos de férias e/ou outros afastamentos legalmente permitidos para os FFAs e que interrompem as atividades de inspeção.

57. A força de trabalho informada pela SDA é de um total de 877 FFAs disponíveis para o SIF, com necessidade de um acréscimo de 1.562 FFAs, perfazendo um total de 2.439 FFAs. Estes quantitativos incluem outros estabelecimentos que não abatedouros de bovinos.

58. Considerando, com base no Ofício 196/GAB/DIPOA/SDA/2014, um custo médio de R\$ 12.539,38 por FFA em início de carreira, apenas em salários diretos, o valor total necessário, caso mantida a obrigação disposta no art. 11, parágrafo único, do Riispoa, seria de um aumento nos custos de fiscalização de pelo menos R\$ 235 milhões/ano, apenas em salários diretos, sem encargos e custos indiretos, com tendência de alta (dado o aumento dos salários devido ao plano de carreira dos FFAs), o que contraria o princípio da economicidade, uma vez que não há uma análise custo-benefício desse aumento de FFAs por parte do Ministério.

59. Como efeito da inviabilidade de ter um FFA em cada estabelecimento de abate, destaca-se que as competências do SIF acabam sendo exercidas, em alguns estabelecimentos, por médicos veterinários contratados por meio de acordos de cooperação firmados com municípios.

60. Além disso, em determinados municípios, os FFAs encarregados da fiscalização permanecem longos períodos no mesmo estabelecimento, inviabilizando, assim, a rotatividade na função e gerando risco de criação de vínculo inadequado entre os FFAs e o estabelecimento sob jurisdição, devido ao longo tempo de permanência no estabelecimento. Tal situação, aliada ao baixo nível de controles internos apresentado pelo Ministério (levantado no TC 025.221/2009-5), aumenta o risco de irregularidades.

61. Existe ainda a insegurança jurídica do Ministério, configurada pelo descumprimento da regra legal estabelecida pelo art. 11, parágrafo único, do Riispoa, que, para ser cumprida, geraria a necessidade de contratação de mais de 1,5 mil fiscais a um custo inicial de mais de R\$ 235 milhões/ano, conforme já citado anteriormente.

62. Pode-se atribuir como causa desses problemas, a ausência de estudos destinados a verificar a viabilidade de se eliminar a exigência da presença permanente do FFA nos estabelecimentos relacionados nos itens 1-6 do parágrafo único do art. 11 do Decreto 30.691/1952, dado que tal dispositivo legal até o momento não tem condições de viabilidade de cumprimento.

63. Segundo apontado por diversos técnicos em entrevistas, como alternativa ao disposto atualmente no Riispoa, a inspeção permanente pode ser atribuída a profissional contratado pelas próprias empresas interessadas (Médico Veterinário), sendo que o Mapa

manteria o controle de qualidade desses serviços por meio de auditorias periódicas e supervisões baseadas no risco higiênico-sanitário apresentado em cada estabelecimento sob sua jurisdição.

64. Assim, propõe-se recomendar ao Mapa que elabore estudos sobre a conveniência de realização de toda a Inspeção Federal em caráter periódico, eliminando-se a exigência da presença permanente do FFA nos estabelecimentos relacionados nos itens 1-6 do parágrafo único do art. 11 do Decreto 30.691/1952, atribuindo a profissional contratado pelas próprias empresas fiscalizadas (Médico Veterinário) a responsabilidade pela garantia permanente da qualidade dos produtos de origem animal e do tratamento adequado dos animais, mantendo ainda o controle do Ministério por meio de auditorias e supervisões periódicas, obedecendo a uma matriz de riscos higiênico-sanitários elaborada segundo padrões a serem definidos pela área técnica do Mapa.

65. Como benefícios advindos da adoção dessa medida espera-se:

- a) redução das despesas com pessoal e diminuição da necessidade de contratação de novos profissionais para o cumprimento das obrigações legais do Mapa;
- b) rotatividade dos FFAs perante os estabelecimentos de responsabilidade do Mapa;
- c) efeito surpresa nas ações de controle perante os estabelecimentos;
- d) melhoria na qualidade dos trabalhos de auditorias, supervisões e fiscalizações, visto que os FFAs disporão de mais tempo para planejar e executar suas atividades;
- e) melhoria da produtividade dos FFAs, uma vez que o mesmo FFA pode atuar em mais de um estabelecimento, localizado próximo a seu município de jurisdição; e
- f) melhoria da utilização da mão de obra com o fim da ociosidade de FFAs que atuam permanentemente em estabelecimentos que não funcionem em todos os dias úteis da semana ou permaneçam inativados por longos períodos.

Ausência de cumprimento de competências da SDA/Mapa.

66. A SDA/Mapa não está cumprindo as competências definidas na Portaria 45/2007 (Regimento Interno da SDA) - art. 44, III e VI, b; art. 45, I, b, II, a, b, c, III; art. 46, I e IV, a, b, c, e; e art. 51, I, IV, V e VI, em relação às suas atividades de fiscalização de matadouros e matadouros-frigoríficos de bovinos, conforme resposta ao Ofício de Requisição 13-253/2014 (Ofício 196/GAB/Dipoa/SDA/2014), bem como os resultados das entrevistas realizadas com os gestores da DCA/Dipoa, CGI/Dipoa, Dicar/CGI e SPPO/CGI, quais sejam:

- a) acompanhar as atividades de inspeção e fiscalização de estabelecimentos que abatem animais registrados no Mapa (art. 45, I, b);
- b) fiscalizar a aplicação dos regulamentos das atividades de inspeção *ante e post mortem*, das condições higiênico-sanitárias das carnes, equipamentos e instalações (arts. 45, II, a, b, c);
- c) controlar a execução obrigatória da inspeção e fiscalização industrial e sanitária de carnes e estabelecimentos de abate; (arts. 46, I)
- d) fiscalizar a aplicação dos regulamentos das atividades de inspeção *ante e post mortem*, das condições higiênico-sanitárias das carnes, equipamentos e instalações, e ações de controle de qualidade nos estabelecimentos (APPCC e BPF) (arts. 46, IV, a, b, c, e);

- e) acompanhar e avaliar a execução de convênios e acordos; manter articulação para elaboração de proposta de programação anual de treinamento e capacitação (art. 44, III e VI, b);
- f) propor diretrizes, metas, estratégias e indicadores de desempenho para as ações de controle (art. 45, III); e
- g) harmonizar e padronizar os procedimentos operacionais de inspeção e fiscalização; administrar os dados cadastrais de inspeção e fiscalização; monitorar e avaliar a execução da programação operacional da inspeção e fiscalização; e elaborar relatórios mensais e anuais relacionados à inspeção e fiscalização (art. 51, I, IV, V e VI).

67. Além disso, entrevistas realizadas com os responsáveis da SDA revelaram a existência de unidades sem titulares por períodos consideráveis, como a Dicar e o Serviço de Padronização de Procedimentos Operacionais (SPPO), impossibilitando o cumprimento das competências dispostas para os serviços de jurisdição dessas unidades. No caso específico do SPPO, não existia responsável designado para exercer tais competências durante o período de 13/9/2013 a 6/2/2014 (Ofício 196/GAB/Dipoa/SDA/2014).

68. Como consequência dessa lacuna de cumprimento de competências na SDA/Mapa, ficam comprometidos o planejamento, o acompanhamento, a padronização e o controle das atividades de fiscalização em matadouros e matadouros-frigoríficos de bovinos por parte do Dipoa/CGI/Dicar.

69. Como principais causas para esse problema, pode-se ressaltar a ausência de designação de responsáveis e de rotinas destinados a cumprir as competências citadas, mesmo na ocorrência de vacância prolongada de cargos, bem como a inércia dos gestores da SDA/Mapa para preenchimento dos cargos disponíveis destinados ao cumprimento das competências citadas nesse item.

70. Com base nisso, propõe-se dar ciência, nos termos do art. 4º da Portaria-Segecex/TCU 13/2011, à SDA/Mapa sobre o não cumprimento das competências definidas na Portaria 45/2007 (Regimento Interno da SDA), art. 44, III e VI, b, art. 45, I, b, II, a, b, c, III; art. 46, I e IV, a, b, c, e art. 51, I, IV, V e VI, bem como recomendar ao ministério que promova, em tempo hábil, o preenchimento de cargos a fim de evitar vacância nas unidades do Dipoa.

71. Com essas medidas, espera-se que haja melhorias nas ações de planejamento, acompanhamento, padronização e controle das atividades de fiscalização em matadouros e matadouros-frigoríficos de bovinos por parte do Dipoa/CGI/Dicar.

Adoção de indicador que não reflete o cumprimento de seus objetivos estratégicos.

72. O indicador adotado para avaliar o alcance da meta definida no PPA 2012-2015 no que tange a atividade de inspeção e fiscalização de produtos e processos de origem animal (TCpa) não é confiável o suficiente para refletir o cumprimento do objetivo estratégico do Mapa de “garantir a segurança alimentar”.

73. O TCpa corresponde à taxa de conformidade dos processos produtivos de produtos de origem animal, sendo calculado com base no resultado das ações de supervisão realizadas pelas unidades específicas de inspeção de produtos de origem animal das SFAs (70% do valor da TCpa), e no resultado da conformidade dos produtos analisados (30% do valor da TCpa).

74. Evidenciou-se por meio da análise dos normativos relacionados a ações de supervisão em estabelecimentos de abate bovino (Portaria 428/2010; IN SDA/Mapa 27/2008; Circular 3/2010/CHC/CGPE/DIPOA; Circular 228/2005/CGPE/DIPOA; Portaria 41/1999; e

Memorando Circular 7/2010/CGI/DIPOA) a ausência de critérios para definir a conformidade dos processos produtivos de produtos de origem animal.

75. Como não há um normativo específico padronizando os critérios para definir se um estabelecimento está em conformidade ou não, esta conclusão acaba sendo discricionária por parte dos fiscais federais agropecuários que realizam as supervisões, representando tal situação 70% do valor do indicador.

76. Além disso, o indicador TCpa necessita de um componente qualitativo, uma vez que não há distinção do tipo de inconformidade encontrada. A obtenção de resultados de não conformidades gravíssimas tem o mesmo peso que uma inconformidade menos grave.

77. Como consequência de tais fatos, a tomada de decisões e definição de metas acabam sendo baseadas em um indicador não confiável, comprometendo a obtenção do resultado estratégico “garantir a segurança alimentar”.

78. Como causas para essas inconformidades, destacam-se a inexistência de normativo padronizando os critérios para definir a conformidade ou não de um estabelecimento de abate bovino para fins de aferição do indicador TCpa, bem como a inexistência de componente qualitativo no indicador TCpa para que sejam também refletidas inconformidades mais graves no indicador, com peso diferente de inconformidades menos graves.

79. Com base nessas causas identificadas, propõe-se recomendar à SDA que edite normativo que padronize os critérios para definição da conformidade de estabelecimentos de abate bovino, considerando a gravidade das inconformidades constatadas, para fins de aferição do indicador de “taxa de conformidade dos processos produtivos de produtos de origem animal”, de modo a cumprir o disposto no Documento “Orientações para Elaboração do PPA 2012-2015” e a refletir o cumprimento do objetivo estratégico do Mapa de “garantir a segurança alimentar”.

80. Os benefícios esperados com a adoção dessas medidas são:

- a) aumento do grau de confiabilidade do indicador para avaliar o cumprimento das metas;
- b) adequabilidade do indicador para avaliar em que medida o objetivo proposto no PPA garante a oferta de alimentos seguros; e
- c) minimização do grau de discricionariedade do fiscal federal agropecuário quando da emissão de parecer técnico conclusivo sobre a conformidade ou não do estabelecimento de abate bovino supervisionado.

IV. Legislação.

81. A inspeção federal realizada pelo Mapa tem sido apontada como uma das grandes responsáveis pelo sucesso na exportação de produtos de origem animal pelo Brasil.

82. Apesar disso, no que se refere às regras de bem estar animal e inspeção industrial e sanitária de produtos de origem animal, nota-se que a legislação nacional ainda está aquém das regras recomendadas pela OIE, bem como de países desenvolvidos e com a produção pecuária compatível com a brasileira.

83. Os principais problemas constatados quanto ao marco legal brasileiro em vigor nessa área foram: (1) desatualização do normativo que estabelece as regras de inspeção industrial e sanitária de produtos de origem animal (Riispoa); (2) desalinhamento entre os normativos nacionais de bem-estar animal e de abate humanitário com os requisitos definidos pela OIE; e (3) ausência de um normativo que regulamente especificamente a inspeção de carne bovina.

Desatualização do normativo que estabelece as regras de inspeção industrial e sanitária de produtos de origem animal (Riispoa).

84. As exigências contempladas no Decreto 30.691/1952, que regulamenta a Lei 1.283/1950 e aprova o Regulamento da Inspeção Industrial e Sanitária de Produtos de Origem Animal (Riispoa), estão embasadas em requisitos e técnicas preconizadas na década de 50. Devido às transformações ocorridas no setor desde aquela época, muitas dessas exigências encontram-se desatualizadas.

85. Cita-se, como exemplo dessa desatualização, o art. 110 do Riispoa, que proíbe a matança de qualquer animal que não tenha permanecido pelo menos 24 horas em descanso, jejum e dieta hídrica nos currais do estabelecimento. De acordo com a Resolução do *Codex Alimentarius* CAC/RCP 58-2005, os animais a serem abatidos não deveriam ficar em repouso mais tempo do que o necessário (24 horas). Conforme relato dos FFAs, atualmente é adotado o intervalo de 12 horas de descanso, jejum e dieta hídrica para o caso de bovinos, em consonância ao recomendado pelo Código Sanitário para Animais Terrestres da OIE.

86. Também não foi considerada no Riispoa a existência de programas de autocontrole nos estabelecimentos que produzem produtos de origem animal. Como os programas de autocontrole só começaram a ser recomendados a partir da década de 60 (Resoluções *Codex Alimentarius* CAC/RCP 58-2005 e CAC/RCP 1-1969), o Riispoa, editado ainda na década de 50, acabou definindo uma atuação mais presente do Serviço de Inspeção Federal nos estabelecimentos a fim de garantir o controle de qualidade dos produtos. A nova versão do Riispoa (ainda não publicada) propôs a alteração na forma de execução das atividades do SIF, delegando responsabilidades sobre a qualidade do produto ao fabricante, em consonância com o preconizado pelos Regulamentos da União Europeia (CE) 852/2004 e (CE) 853/2004.

87. Uma das motivações para atualização do Riispoa é a necessidade de harmonizar o seu teor com os normativos advindos posteriormente à sua edição, a exemplo do Decreto 5.741/2006, que organizou o Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária (Suasa).

88. A desatualização do Riispoa pode ocasionar o comprometimento das atividades de inspeção dos FFAs, ante o teor de dispositivos ultrapassados diante da realidade atual. Tal fato pode gerar incerteza jurídica quanto aos atos praticados pelo serviço de inspeção federal. Ademais, a falta de harmonização do Riispoa com as legislações nacionais e internacionais atuais pode confundir o atendimento dos dispositivos legais por parte dos estabelecimentos.

89. A causa de o Riispoa ainda estar desatualizado é que a nova versão do regulamento ainda não foi publicada, embora o processo de revisão e atualização ter tido início em 2007. Atualmente, o Riispoa está sob análise da Casa Civil, desde fevereiro de 2014.

90. Diante do exposto, propõe-se recomendar à Casa Civil que realize as análises e procedimentos necessários para a publicação da nova versão do Riispoa, constante da Minuta do “Decreto N° __, de ____ de 2014 – Regulamenta a Lei nº 1.283, de 18 de dezembro de 1950 e a Lei nº 7.889, de 23 de novembro de 1989, que dispõem sobre a fiscalização, a inspeção industrial e sanitária de produtos de origem animal e dá outras providências”, caso esta medida ainda não tenha sido implementada.

91. Os benefícios esperados decorrentes da publicação do novo Riispoa são:

- a) assegurar uma legislação nacional condizente com a realidade existente nos estabelecimentos que abatem e industrializam alimentos de origem animal;
- b) contínuo atendimento dos preceitos internacionais de boas práticas do setor em relação às condições higiênico-sanitárias no pré-abate e abate de bovinos; e

- c) garantir a segurança jurídica da atuação da inspeção federal nos estabelecimentos de abate.

Desalinhamento entre os normativos nacionais de bem-estar animal e de abate humanitário com os requisitos definidos pela OIE.

92. Apesar de a IN 3/2000 atender de forma geral aos preceitos internacionais de boas práticas de bem-estar animal no manejo pré-abate e no abate humanitário, devido ao seu caráter genérico, tal normativo não contempla alguns requisitos específicos do Capítulo 7.5 do Código Sanitário para Animais Terrestres (CSAT) da OIE.

93. Dentre os requisitos identificados que não estão contemplados nas disposições da IN/Mapa 3/2000, destacam-se: (1) designação de uma pessoa especificamente qualificada como responsável pelo bem-estar dos animais no matadouro (art. 7.5.1., item 2, do CSAT); (2) exigência de certificado de aptidão para as pessoas que realizam operações de abate (art. 7.5.1., item 2, do CSAT); (3) determinação de critérios para avaliar os procedimentos de atordoamento (art. 7.5.8 do CSAT); (4) especificação dos procedimentos proibidos (art. 7.5.10 do CSAT); e (5) especificação do resultado esperado de um bom procedimento de atordoamento (arts. 7.5.7, item 5, e 7.5.8 do CSAT).

94. Importante ressaltar que está em processo de revisão a IN 3/2000, com vistas a atender às exigências da União Europeia quanto ao bem-estar animal e conseqüentemente aos preceitos do Capítulo 7.5 do CSAT da OIE. A revisão foi iniciada em 2012, sendo que atualmente o processo está na DNT/CGI/Dipoa, em fase de reavaliação para o atendimento das alterações propostas pela Conjur/Mapa. A proposta do novo normativo é que todos os estabelecimentos sob inspeção federal terão que atender aos padrões internacionais, independente de comercializarem seus produtos para o mercado externo ou interno.

95. O caráter genérico da IN 3/2000 possibilita aos abatedouros acatarem de forma distinta os princípios de abate humanitário, ocasionando casos em que alguns preceitos internacionais sobre o bem-estar animal não sejam cumpridos pelos estabelecimentos que não exportam produtos de origem animal.

96. Por sua vez, a ausência de dispositivo legal responsabilizando o proprietário do estabelecimento pelo descumprimento de regras de bem-estar animal, previsto nas regras da OIE, pode enfraquecer uma penalidade imposta pela autoridade competente contra o proprietário por maus tratos aos animais.

97. Como causa do desalinhamento entre os normativos nacionais de bem-estar animal e abate humanitário com os requisitos definidos pela OIE, destaca-se a ausência de finalização dos processos necessários para a atualização da IN 3/2000, processo que foi iniciado em 2012.

98. Dessa forma, propõe-se recomendar à SDA/Mapa que conclua os trabalhos de revisão e publique a nova versão da IN SDA/Mapa 3/2000, a qual aprova o regulamento técnico de manejo pré-abate e abate humanitário, de modo a harmonizar o normativo com as regras estabelecidas no Capítulo 7.5 do Código Sanitário para Animais Terrestres (CSAT) da OIE, caso esta medida ainda não tenha sido implementada.

99. Os benefícios potenciais da publicação da versão revisada da IN 3/2000 são:

- a) existência de uma legislação brasileira de acordo com os mais modernos preceitos internacionais de boas-práticas sobre o bem-estar animal, o que permitiria exportar os produtos para os mercados mais exigentes; e

- b) maior proteção dos animais no momento do abate, o que contribui para melhorar a qualidade da carne e, indiretamente, ter efeitos positivos no nível da segurança dos trabalhos nos matadouros; e
- c) inclusão de dispositivo na IN 3/2000 responsabilizando os proprietários de estabelecimentos de abate bovino pelo bem-estar animal, o que permitirá à inspeção federal autuá-los, com embasamento jurídico, no caso de maus tratos a animais.

Ausência de um normativo que regulamente especificamente a inspeção de carne bovina

100. Não há normatizado pelo Mapa um regulamento técnico específico para a inspeção de carne bovina, a exemplo da Portaria SDA/Mapa 210/1998, que regulamentou a inspeção de carne de aves, e a Portaria Mapa 711/1995, que regulamentou a inspeção de carne suína.

101. O “Manual Inspeção de Carnes Bovina – Padronização de Técnicas, Instalações e Equipamentos”, elaborado em 1971, o qual busca padronizar as ações da inspeção federal e as instalações e equipamentos de estabelecimentos que abatem e industrializam carne bovina, é adotado como padrão pelos envolvidos com a inspeção federal em matadouros e matadouros-frigoríficos de bovinos. Apesar de ser de conhecimento comum, o Manual de Inspeção de Carnes Bovina nunca foi legalmente regulamentado, tampouco revisado. Por outro lado, os regulamentos técnicos de aves e suínos foram legalmente normatizados na década de 90.

102. A ausência de tal documento regulamentado pode gerar efeitos prejudiciais às atividades da inspeção federal, a exemplo de insegurança na sua atuação, já que vários padrões e características técnicas exigidos nos estabelecimentos de abate de bovinos não possuem caráter legal. Tal fato também pode gerar fragilidades nos autos de infração impetrados pela Inspeção Federal decorrentes de descumprimento de padrões e critérios estabelecidos no manual, já que tais padrões e critérios não foram oficialmente regulamentados.

103. A principal causa pela falta de regulamentação do “Manual Inspeção de Carnes Bovina – Padronização de Técnicas, Instalações e Equipamentos” é a ausência de procedimentos internos necessários para normatizar um regulamento técnico específico para a inspeção de carne bovina.

104. Assim, propõe-se recomendar à SDA/Mapa que realize ações e procedimentos internos necessários para normatizar um regulamento técnico específico para a inspeção de carne bovina, a exemplo do que já acontece com a inspeção de carne de aves (Portaria SDA/Mapa 210/1998) e de suínos (Portaria Mapa 711/1995).

105. Os benefícios potenciais esperados pela normatização do regulamento técnico para carnes bovinas são:

- a) maior segurança normativa para os FFAs exigirem o cumprimento de exigências técnicas, equipamentos e instalação para inspeção de carnes bovina;
- b) padronização e detalhamento de critérios e procedimentos no que tange a técnicas, equipamentos e instalação para inspeção de carnes bovina em estabelecimentos de abate; e
- c) auxiliar os estabelecimentos de abate bovino que trabalhem ou venham a trabalhar sob inspeção federal, bem como os fabricantes de equipamentos e montagem de matadouros, mediante a padronização e o detalhamento dos critérios técnicos pelo Mapa.

V. Análise dos Comentários dos Gestores

106. Em cumprimento ao disposto nos parágrafos 144-148 das Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (NATs), aprovadas pela Portaria TCU 280/2010, alterada pela Portaria TCU 168/2011; nos parágrafos 148, 174 e 185-189 do Manual de Auditoria de Natureza Operacional, aprovado pela Portaria TCU 144/2000, revisado pela Portaria Segecex 4/2010, encaminhou-se, por meio do Ofício 402/2014-TCU/SecexAmbiental, de 3/7/2014, dirigido ao Secretário de Defesa Agropecuária uma via da versão preliminar do Relatório de Auditoria Operacional para comentários sobre pontos relevantes do referido relatório (Peças 58, 72 e 75).

107. A Secretaria não encaminhou, no prazo estipulado, os comentários a respeito do mencionado relatório e postulou dilação para atendimento ao citado ofício (Peças 77-78).

108. Com a negativa da solicitação de prorrogação do prazo, a SDA comunicou que a manifestação a respeito do relatório ocorrerá em fases seguintes do processo (Peças 80-81).

VI. Conclusão

109. O Serviço de Inspeção Federal (SIF) é um serviço de saúde pública, responsável por garantir a qualidade dos produtos finais de uma cadeia produtiva de carne que movimenta R\$ 167,5 bilhões por ano, gerando aproximadamente 7 milhões de empregos, com uma produção de 9,6 milhões toneladas de carne bovina em 2013, dos quais cerca de 7,6 milhões toneladas foram destinadas ao mercado interno e com exportações para mais de 140 países.

110. Apesar desse importante papel, existem ainda diversas oportunidades de melhoria em sua dinâmica de acompanhamento e controle, na modernização da legislação que rege o SIF, além de avanços a serem obtidos no monitoramento da qualidade de prestação dos serviços, na avaliação de seus impactos e na transparência.

111. No que se refere aos controles internos adotados pelo Ministério para garantir a qualidade e inocuidade dos produtos de origem bovina fornecidos à população e à comunidade internacional, destaca-se como problemas detectados a (1) a insuficiência de mecanismos de acompanhamento gerencial dos Serviços de Inspeção das Superintendências Federais de Agricultura (SFA) por parte da SDA/Mapa; (2) a adoção de controles mais rígidos em frigoríficos exportadores em comparação aos que atendem o mercado interno; (3) a ausência de divulgação dos resultados das fiscalizações do Mapa; (4) a inviabilidade de manutenção de inspeção permanente em todos os frigoríficos sob inspeção federal; (5) o cumprimento insuficiente das competências da SDA/Mapa; além da (6) adoção de indicador que não reflete o cumprimento de seus objetivos estratégicos.

112. Já em relação ao marco legal adotado pelo Brasil para a regulação dos serviços analisados, destaca-se a (1) desatualização do normativo que estabelece as regras de inspeção industrial e sanitária de produtos de origem animal (Riispoa); (2) desalinhamento entre os normativos nacionais de bem-estar animal e de abate humanitário com os requisitos definidos pela OIE; e (3) ausência de um normativo que regulamente especificamente a inspeção de carne bovina.

113. Os encaminhamentos propostos pelo TCU visam à padronização de controles, a melhorias no acompanhamento gerencial dos serviços prestados pelo SIF e pelas unidades específicas de inspeção dos produtos de origem animal das SFAs, ao melhor aproveitamento da mão de obra dos Fiscais Federais Agropecuários, à equalização das regras adotadas para garantia da qualidade de produtos destinados aos mercados interno e externo, ao aumento da transparência na divulgação dos resultados, a melhorias na medição de impactos da política pública pela adoção de indicador mais adequado e à modernização da legislação.

114. Espera-se que a implementação das medidas propostas aumente o desempenho da política na consecução de seu objetivo de garantir a segurança alimentar, promovendo a produção de alimentos com qualidade e inocuidade.

115. Por fim, espera-se que a modernização da legislação brasileira que normatiza o Serviço de Inspeção Federal (SIF) gere uma economia de aproximadamente R\$ 235 milhões anualmente com o melhor aproveitamento da mão de obra dos Fiscais Federais Agropecuários (FFAs) e a diminuição da necessidade de contratação de novos profissionais para o cumprimento das obrigações legais do Ministério.

116. Finalmente, cabe destacar que no curso dos trabalhos de auditoria foram constatadas ocorrências que não estão diretamente relacionadas com as questões de auditoria nem com os achados delas decorrentes. Além disso, requerem providências que não podem ser implementadas pelo órgão auditado. Tratam-se de dificuldades na legislação aplicável à inspeção de produtos de origem animal, nos níveis federal, estadual e municipal, que requerem medidas por parte do Congresso Nacional. Para tanto, propõe-se que seja encaminhado àquele órgão legislativo o Anexo Único ao presente relatório.

VII. Proposta de Encaminhamento

117. Ante o exposto, submete-se o presente relatório à consideração superior com as seguintes propostas:

- I. **Determinar**, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, combinado com art. 250, inciso II, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, à Secretaria de Defesa Agropecuária (SDA) do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento que:
 - a) em conformidade com o Memorando Circular 7/CGI/Dipoa, de 13/07/2010, IN 27/2008, art. 11, e Portaria 45/2007 (Regimento Interno da SDA), art. 45, inc. I, item “b” e inc. II, itens “a”, “b” e “c”, e art. 46, inc. I e IV, itens “a”, “b” e “c”, adote as seguintes medidas (parágrafos 25 a 32):
 - i. estabeleça mecanismos de garantia da conformidade das informações e procedimentos realizados pelas unidades específicas de inspeção de produtos de origem animal das SFAs por meio de auditorias anuais; e
 - ii. estabeleça sistemática de acompanhamento e utilização gerencial dos resultados das supervisões, fiscalizações e inspeções realizados pelas unidades específicas de inspeção de produtos de origem animal das SFAs e pelos SIFs em matadouros e matadouros- frigoríficos de bovinos;
 - b) em cumprimento à Lei 12.527/2011, art. 3º, incisos II, IV e IV, ao Decreto 5.741/2006, arts. 94, §6º, e 156, caput, e ao Código de Defesa do Consumidor, art. 6º, inciso III, edite ato normativo para regulamentar a forma de divulgação dos resultados das auditorias, supervisões e inspeções relacionadas com produtos de origem animal, preservadas as informações afetadas pelos sigilos profissional, empresarial, fiscal, bancário, etc., facilitando o acesso público a essas informações, recomendando ainda sua disponibilização no sítio eletrônico do Ministério na internet (parágrafos 43 a 52);
- II. **Recomendar**, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, combinado com art. 250, inciso III, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, à Secretaria de Defesa Agropecuária (SDA) do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento que:

- a) em consonância com o disposto no art. 152, §1º, do Decreto 5.741/2006, avalie a possibilidade de serem adotados os mesmos procedimentos de controle para os estabelecimentos sob sua jurisdição, tanto no que se refere às normas sanitárias quanto de bem-estar animal, observadas as peculiaridades regionais e o porte de cada estabelecimento (parágrafos 33 a 42);
 - b) elabore estudos sobre a conveniência de realização de toda a Inspeção Federal em caráter periódico, eliminando-se a exigência da presença permanente do FFA nos estabelecimentos relacionados nos itens 1-6, do parágrafo único, do art. 11, do Decreto 30.691/1952, atribuindo a profissional contratado pelas próprias empresas fiscalizadas (Médico Veterinário) a responsabilidade pela garantia permanente da qualidade dos produtos de origem animal e do tratamento adequado dos animais, mantendo ainda o controle do Ministério por meio de auditorias e supervisões periódicas, obedecendo a uma matriz de riscos higiênico-sanitários elaborada segundo padrões a serem definidos pela área técnica do Ministério (parágrafos 53 a 65);
 - c) promova, em tempo hábil, o preenchimento de cargos a fim de evitar vacância nas unidades do Departamento de Inspeção de Produtos de Origem Animal (parágrafos 66 a 71);
 - d) edite normativo que padronize os critérios para definição da conformidade de estabelecimentos de abate bovino, considerando a gravidade das inconformidades constatadas, para fins de aferição do indicador de “taxa de conformidade dos processos produtivos de produtos de origem animal”, de modo a cumprir o disposto no Documento “Orientações para Elaboração do PPA 2012-2015” e a refletir o cumprimento do objetivo estratégico do Mapa de “garantir a segurança alimentar” (parágrafos 72 a 80);
 - e) conclua os trabalhos de revisão e publique a nova versão da IN SDA/Mapa 3/2000, a qual aprova o regulamento técnico de manejo pré-abate e abate humanitário, de modo a harmonizar o normativo com as regras estabelecidas no Capítulo 7.5 do Código Sanitário para Animais Terrestres (CSAT) da OIE, caso esta medida ainda não tenha sido implementada (parágrafos 92 a 99); e
 - f) realize ações e procedimentos internos necessários para normatizar um regulamento técnico específico para a inspeção de carne bovina, a exemplo do que já acontece com a inspeção de carne de aves (Portaria SDA/Mapa 210/1998) e de suínos (Portaria Mapa 711/1995) (parágrafos 100 a 105);
- III. **Recomendar**, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, combinado com art. 250, inciso III, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, à Casa Civil que realize às análises e procedimentos necessários para a publicação da nova versão do Riispoa, constante da Minuta do “Decreto N° __, de ____ de 2014 – Regulamenta a Lei nº 1.283, de 18 de dezembro de 1950 e a Lei nº 7.889, de 23 de novembro de 1989, que dispõem sobre a fiscalização, a inspeção industrial e sanitária de produtos de origem animal e dá outras providências”, caso esta medida ainda não tenha sido implementada (parágrafos 84 a 91);
- IV. **Dar ciência**, nos termos do art. 4º da Portaria-Segecex/TCU 13/2011, à Secretaria de Defesa Agropecuária (SDA) do Ministério da Agricultura,



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Secretaria Geral de Controle Externo
Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente

Pecuária e Abastecimento sobre o não cumprimento das competências definidas na Portaria 45/2007 (Regimento Interno da SDA), art. 44, III e VI, b, art. 45, I, b, II, a, b, c, III; art. 46, I e IV, a, b, c, e art. 51, I, IV, V e VI (parágrafos 66 a 71);

- V. **Determinar** ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento que encaminhe ao Tribunal de Contas da União, no prazo de 90 dias da ciência, plano de ação contendo o cronograma de adoção das medidas necessárias à implementação das determinações e recomendações constantes dos itens I e II retro, com definição dos responsáveis, prazos e atividades acerca das medidas a serem tomadas; em conformidade com o art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, combinado com arts. 243 e 250, inciso II, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União; parágrafos 196-197 e 202-207 do Manual Anop, aprovado pela Portaria Segecex 4/2010; parágrafos 167-169 do Anexo à Portaria TCU 280/2010; e Portaria Segecex 27/2009;
- VI. **Determinar** à Segecex que, em conjunto com a Secex Ambiental e com a Secretaria de Soluções de Tecnologia da Informação – STI, disponibilize o Relatório, Voto e Acórdão, bem como o Relatório da Unidade Técnica que integra os autos, na página do Tribunal na Internet, com acesso público;
- VII. **Dar ciência** do Acórdão que vier a ser prolatado, bem como do Voto e do Relatório que o fundamentam, além do Relatório da Unidade Técnica (acompanhado do seu Anexo Único), à Comissão do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável da Câmara dos Deputados;
- VIII. **Autorizar** a SecexAmbiental a proceder ao monitoramento das deliberações que vierem a ser prolatadas no presente processo; e
- IX. **Arquivar** os autos.

Brasília (DF), em 4 de julho de 2014.

Assinado Eletronicamente
Antônio de Moura Lima
AUFC Matrícula 2555-0

Assinado Eletronicamente
Elisângela Papst
AUFC Matrícula 5082-2

Apêndice A – Detalhamento da Metodologia

Escopo

1. Em relação ao escopo da auditoria, tomou-se como base o processo de controle adotado atualmente pela Secretaria de Defesa Agropecuária (SDA) do Mapa para garantir que as fiscalizações executadas pela inspeção federal nos matadouros e matadouros-frigoríficos sob responsabilidade do ministério estejam de acordo com o arcabouço legal vigente e com os preceitos internacionais adotados pelo setor em relação às condições higiênico-sanitárias e ao bem-estar dos animais a serem abatidos. O regramento internacional adotado nessa auditoria como parâmetro comparativo com o regramento nacional está descrito no item “1.4 Critérios” do presente relatório.

2. As questões higiênico-sanitárias a serem objeto de avaliação por esta auditoria englobam somente as etapas referentes ao pré-abate, abate, sangria, esfola e evisceração do animal. Quanto às questões relativas ao bem-estar e tratamento adequado de animais, estas englobam somente as etapas referentes ao manejo pré-abate e abate. A Figura 1 apresenta o fluxograma das principais etapas do abate de bovinos.

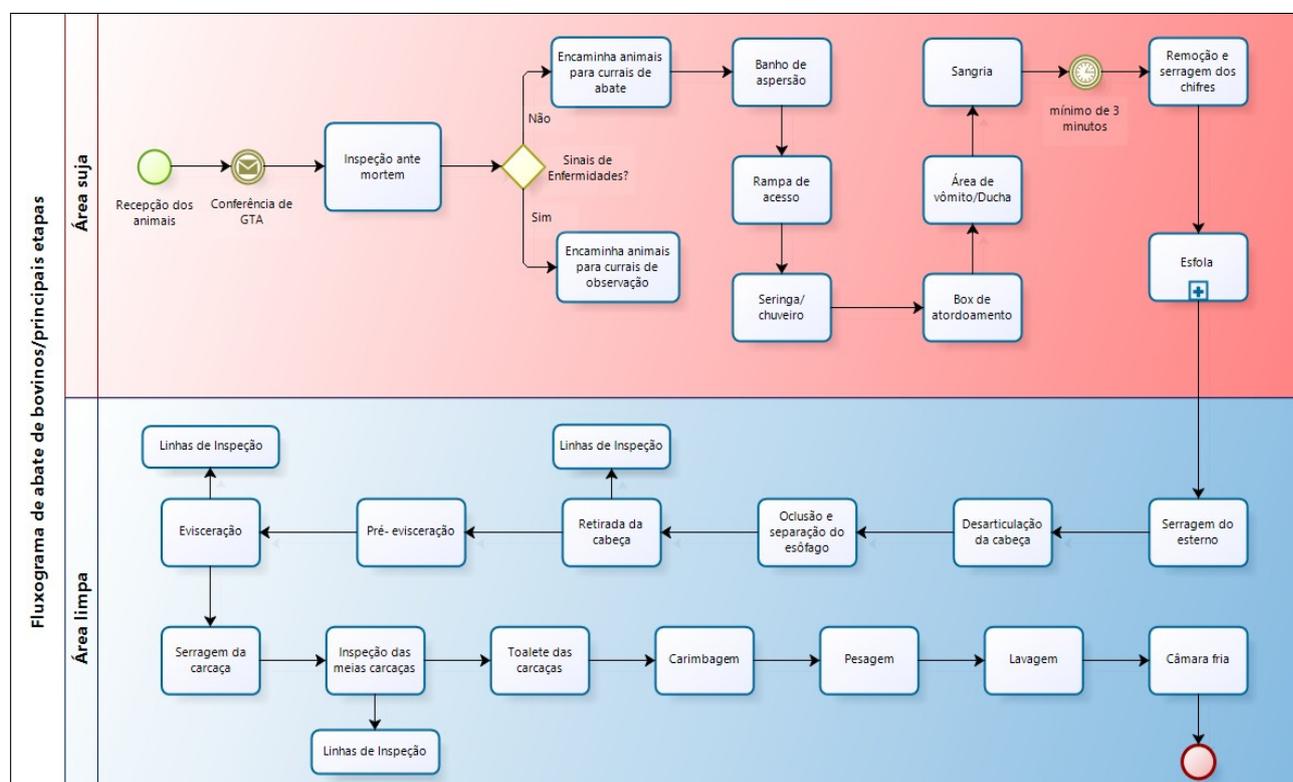


Figura 1: Fluxograma das principais etapas do abate de bovinos.

Fonte: Cartilha Programa de Regionalização de Frigoríficos de Minas Gerais – Profrig/IMA.

Não escopo

3. Não fazem parte do escopo desta auditoria os estabelecimentos que recebem e abatem diferentes espécies de açougue à da bovina, como aves, suínos, caprinos, etc. Também somente serão objeto de análise os abatedouros registrados no sistema de inspeção federal, não sendo analisados os abatedouros sob a responsabilidade do serviço de inspeção estadual ou municipal, visto que estes últimos não estão sob a jurisdição do TCU.

4. Ademais, não serão avaliadas as fases posteriores de processamento da carne *post-mortem*, como o toalete das carcaças, desossa, elaboração, manipulação, preparo, acondicionamento,

conservação, transporte e depósito dos produtos e subprodutos de origem animal e suas matérias-primas.

CrITÉRIOS

5. Adotou-se como principal norteador legal para as investigações relativas às condições higiênic-sanitárias o Regulamento de Inspeção Industrial e Sanitária de Produtos de Origem Animal (Riispoa), aprovado pelo Decreto 30.691 de 29/3/1952 nos termos do artigo 4º da Lei 1.283, de 18/12/1950.

6. Os critérios e procedimentos estabelecidos no Riispoa abrangem todo o processo que precisa ser seguido pelos fabricantes de produtos de origem animal desde a chegada dos animais e matérias primas aos estabelecimentos, passando por todas as etapas de manipulação, transformação, elaboração, armazenamento, expedição e transporte dos produtos.

7. Por sua vez, em relação ao bem-estar animal adotou-se como principal norteador legal a Instrução Normativa/Mapa/SDA 3/2000, a qual apresenta o regulamento técnico de métodos de insensibilização para o abate humanitário de animais de açougue.

8. Além desses normativos nacionais, regras internacionais relativas ao objeto da auditoria foram adotadas como critério de análise comparativa do atual arcabouço legal brasileiro. O capítulo 7.5 do documento “*Terrestrial Animal Health Code*” elaborado pela “*The World Organisation for Animal Health*” (OIE), organização intergovernamental responsável pela elaboração de padrões de referência relativas à saúde animal e zoonoses adotados pela Organização Mundial de Comércio (OMC), bem como o regulamento da União Europeia EC 1.099/2009, que trata da proteção dos animais no abate, foram adotados como critérios sobre o bem-estar animal e o abate humanitário. Já os padrões do “*Codex Alimentarius*” CAC/RCP 58-2005 (“*Animal Food Production*”) e CAC/RCP 1-1969 (“*General Principles of Food Hygiene*”) foram adotados como critérios sobre as condições higiênic-sanitárias dos matadouros e matadouros-frigoríficos.

Instrumentos de Coleta de Dados

9. Efetuou-se ampla pesquisa bibliográfica por meio de consulta à legislação, aos normativos e aos trabalhos acadêmicos relativos ao objeto da auditoria e agendaram-se reuniões com as diversas unidades do Mapa envolvidas com as questões de higiene e bem-estar animal de abatedouros de bovinos.

10. Foram realizadas entrevistas com gestores vinculados à Secretaria de Defesa Agropecuária (SDA), mais especificamente:

- i) ao Departamento de Inspeção de Produtos de Origem Animal (Dipoa),
- ii) à Coordenação-Geral de Inspeção (CGI),
- iii) à Divisão de Inspeção de Carne e Derivados de Ruminantes, Equídeos e Avestruzes (Dicar),
- iv) à Coordenação-Geral de Programas Especiais (CGPE),
- v) à Divisão de Normas Técnicas (DNT), à Divisão de Acompanhamento, Cadastro e Avaliação (DCA), e
- vi) ao Serviço de Padronização de Procedimentos Operacionais (SPPO).

11. Também foram entrevistados gestores do Departamento de Sistemas de Produção e Sustentabilidade (Depros) da Secretaria de Desenvolvimento Agropecuário e Cooperativismo (SDC), responsáveis por fomentar, estimular e implementar ações para assegurar bem-estar animal.

12. Ainda na fase de planejamento, após a confecção da matriz de planejamento, foi realizado painel de referência, contando com a participação de especialistas de diversas instituições, os quais contribuíram para a apreciação e validação da matriz.

13. Na fase de execução, realizou-se visita de estudo em dois estabelecimentos de abate bovino e no Serviço de Inspeção de Produtos de Origem Animal (Sipoa) da Superintendência Federal de Agricultura, Pecuária e Abastecimento (SFA) de Goiás. O objetivo de tal visita foi conhecer o processo de pré-abate e abate de bovino, bem como os controles existentes no Serviço de Inspeção Federal (SIF) e no Sipoa/GO para garantir a higiene e o bem-estar animal. Naquela ocasião, aplicou-se questionário estruturado semiaberto com os gestores do Sipoa/GO, com os fiscais federais agropecuários responsáveis pelo SIF dos dois estabelecimentos visitados, e com os responsáveis técnicos daqueles estabelecimentos, com vistas a obter a percepção desses atores quanto à aptidão dos controles existentes no Mapa para assegurar a observância das condições higiênico-sanitárias e o bem-estar animal.

14. Em seguida, com a análise dos resultados das entrevistas, leitura de artigos acadêmicos e tratamento das evidências coletadas em campo, foi elaborada a matriz de achado, a qual foi submetida à apreciação dos gestores para sua validação.

Limitações:

15. Com o advento da Lei 7.889/1989, as competências para realizar a fiscalização nos estabelecimentos de abate, que antes era exclusivamente do Mapa, foram divididas entre os entes federativos, cabendo:

- i) ao Mapa a fiscalização nos estabelecimentos que façam comércio interestadual ou internacional;
- ii) às Secretarias de Agricultura dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios a fiscalização nos estabelecimentos que façam comércio intermunicipal;
- iii) às Secretarias ou Departamentos de Agricultura dos Municípios a fiscalização nos estabelecimentos que façam apenas comércio municipal.

16. Criaram-se, assim, o Serviço de Inspeção Estadual (SIE) e Municipal (SIM), que atuam em conjunto com o Sistema de Inspeção Federal (SIF). Dessa forma, estados e municípios passaram a ter a responsabilidade de criar seus próprios serviços de inspeção.

17. Porém, de acordo com documento publicado em 2013 pela Oscip Amigos da Terra, “Radiografia da Carne no Brasil”, as regras do Regulamento da Inspeção Industrial e Sanitária de Produtos de Origem Animal (Riispoa) não são cumpridas em cerca de 80% dos estabelecimentos de abate sob inspeção estadual ou municipal, ou se faz de modo tolerante com as irregularidades. Sendo que a saúde humana não muda de município a município, é evidente que o SIF, o SIE e o SIM não deveriam ter diferença em seu rigor técnico.

18. Apesar de problemas de higiene e crueldade no tratamento de animais estarem ocorrendo principalmente em estabelecimentos de abate com SIE e SIM, o Mapa não possui jurisdição para fiscalizar tais estabelecimentos, pois o artigo 6º da Lei 7.889/1989 proíbe a duplicidade de fiscalização em qualquer estabelecimento industrial de produtos de origem animal. Consequentemente, o TCU também não possui jurisdição para tal.

19. Caso a Lei 7.889/1989 tivesse delegado ao Mapa a possibilidade de acompanhar, avaliar e fiscalizar a eficácia dos serviços de inspeção estadual e municipal, tais serviços poderiam ter sido objeto da presente auditoria. Devido a tal limitação legal, a auditoria ficou restringida a avaliar apenas os serviços de inspeção no âmbito federal.

20. Outra limitação da auditoria foi o tempo exíguo para a sua realização, o que impossibilitou a equipe de auditoria avaliar os controles existentes nas unidades específicas de inspeção de produtos de origem animal das Superintendências Federal de Agricultura, Pecuária e Abastecimento (SFAs) nos estados. Por essa razão, as constatações da auditoria ficaram limitadas aos procedimentos de controle existentes em Brasília, no Dipoa/SDA, e em Goiás, no serviço de inspeção da SFA/GO e em dois estabelecimentos de abate bovino.

Conformidade com as NAT do TCU:

21. As análises e conclusões finais do presente trabalho foram efetuadas em conformidade com as normas e técnicas de auditoria aceitas pelo Tribunal de Contas da União.

22. Todas as evidências coletadas durante a execução do trabalho foram submetidas à aplicação de testes de suficiência, relevância e confiabilidade.

Apêndice B – Índice de documentos e análises de suporte dos achados de auditoria.

<i>Achado 1: Insuficiência de mecanismos de acompanhamento gerencial dos Serviços de Inspeção das SFAs.</i>			
Situação Encontrada	Nome do Documento	Referência processual	Referência no Relatório (parágrafos)
A SDA/Mapa não tem promovido auditorias periódicas nos procedimentos e serviços prestados pelas SFAs.	1) Resposta III do Ofício SDA/Mapa 176/2014 2) Entrevistas com gestores da CGI e Dicar	1) Peça 25 (p. 2) 2) Peça 39 (p. 10-19 e 58-68)	Parágrafo 26
A SDA/Mapa não acompanha sistematicamente os resultados das supervisões, fiscalizações e inspeções realizadas pelas SFAs nos estabelecimentos de abate de bovinos sob sua responsabilidade.	1) Anexo I do Ofício SDA/Mapa 176/2014; Resposta IV do Ofício SDA/Mapa 176/2014 2) Entrevistas com gestores da SDA e SFA/GO	1) Peça 24; Peça 25 (p. 2) 2) Peça 39	Parágrafo 27
<i>Achado 2: Adoção de controles mais rígidos em frigoríficos exportadores em comparação aos que atendem o mercado interno.</i>			
Situação Encontrada	Nome do Documento	Referência processual	Referência no Relatório (parágrafos)
Os controles sanitários existentes para fiscalizar e inspecionar matadouros e matadouros-frigoríficos de bovinos que exportam são mais rígidos que aqueles controles voltados aos estabelecimentos que apenas atendem ao mercado interno.	1) IN 27/2008, Circular 550/2011, Circular 3/2010/CHC/CGPE/DIPOA, Circular 228/2005/CGPE/DIPOA e Memorando Circular 7/2010/CGI/ DIPOA 2) Entrevistas com gestores da SDA	1) Peças 59, 60, 61, 62 e 63 2) Peça 39	1) Parágrafos 34 e 36 2) Parágrafos 35 e 36
<i>Achado 3: Ausência de divulgação dos resultados das fiscalizações do Mapa.</i>			
Situação Encontrada	Nome do Documento	Referência processual	Referência no Relatório (parágrafos)
Verificou-se que não há transparência e divulgação dos resultados das ações de controle exercidas pelo Mapa nos matadouros e	Entrevistas com gestores do Dipoa, CGI, Dicar, CGPE, DNT e Sipoa/GO	Peça 39	Parágrafo 45

matadouros-frigoríficos para a sociedade.			
Achado 4: Inviabilidade de manutenção de inspeção permanente em todos os frigoríficos sob inspeção federal.			
Situação Encontrada	Nome do Documento	Referência processual	Referência no Relatório (parágrafos)
Não há fiscais suficientes para atender ao disposto no art. 11, § único do Decreto 30.691/1952.	1) Anexo II do Ofício 187/GAB/DIPOA/SDA/2014 (FFAs x Abatedouros) 2) Anexo III do Ofício 187/GAB/DIPOA/SDA/2014 (Matadouros de bovinos por UF)	1) Peça 51 (p. 4) 2) Peça 51 (p. 5)	1 e 2) Parágrafos 54 a 56
Inviabilidade de contratação de 1.562 FFAs para o cumprimento do disposto no art. 11, § único do Decreto 30.691/1952.	1) Anexo VI do Ofício 187/GAB/DIPOA/SDA/2014 (Força de trabalho) 2) Ofício 196/GAB/DIPOA/SDA/2014	1) Peça 51 (p. 8) 2) Peça 54 (p. 1)	1) Parágrafos 57 e 58 2) Parágrafo 58
Achado 5: Ausência de cumprimento de competências da SDA/Mapa.			
Situação Encontrada	Nome do Documento	Referência processual	Referência no Relatório (parágrafos)
A SDA/Mapa não está cumprindo as competências definidas no RI/SDA (Portaria 45/2007) - art. 44, III, VI, b, art. 45, I, b, II, a, b, c, III; art. 46, I e IV, a, b, c, e; e art. 51, em relação às suas atividades de fiscalização de matadouros e matadouros-frigoríficos de bovinos.	1) Portaria 45/2007 (Regimento Interno da SDA) 2) Ofício 196/GAB/DIPOA/SDA/2014 3) Entrevistas com gestores da DCA, CGI, Dicar e SPPO	1) Peça 64 2) Peça 54 (p. 1) 3) Peça 39 (p. 1-9; 10-19; 58-68; 69-70)	1, 2 e 3) Parágrafos 66 e 67
Achado 6: Adoção de indicador que não reflete o cumprimento de seus objetivos estratégicos.			
Situação Encontrada	Nome do Documento	Referência processual	Referência no Relatório (parágrafos)
O indicador adotado para avaliar o alcance da meta definida no PPA 2012-2015 no que tange a atividade de inspeção e fiscalização de produtos e processos	1) Anexo V do Ofício 187/GAB/DIPOA/SDA/2014 2) Portaria 428/2010; IN SDA/Mapa 27/2008; Circular 3/2010/CHC/CGPE/DIPOA; Circular	1) Peça 51 (p. 7) 2) Peças 65, 59, 61, 62, 66 e 63	1) Parágrafos 73, 75 e 76 2) Parágrafo 74

de origem animal (TCpa) não é confiável o suficiente para refletir o cumprimento do objetivo estratégico do Mapa de “garantir a segurança alimentar”.	228/2005/CGPE/DIPOA; Portaria 41/1999; e Memorando Circular 7/2010/CGI/DIPOA		
<i>Achado 7: Desatualização do normativo que estabelece as regras inspeção industrial e sanitária de produtos de origem animal (Riispoa).</i>			
Situação Encontrada	Nome do Documento	Referência processual	Referência no Relatório (parágrafos)
As exigências contempladas no Decreto 30.691/1952, que regulamenta a Lei 1.283/1950 e aprova o Regulamento da Inspeção Industrial e Sanitária de Produtos de Origem Animal (Riispoa), estão embasadas em requisitos e técnicas preconizadas na década de 50. Devido às transformações ocorridas no setor desde aquela época, muitas dessas exigências encontram-se desatualizadas.	1) Resoluções do Codex Alimentarius CAC/RCP 58-2005 e CAC/RCP 1-1969 2) Entrevistas FFAs, Sipoa e Dicar	1) Peças 67 (p. 9-77) e 68 2) Peça 39 (p. 43-48; 49-57; 58-68)	1) Parágrafos 85 e 86 2) Parágrafos 85, 86 e 87
<i>Achado 8: Desalinhamento entre os normativos nacionais de bem-estar animal e de abate humanitário com os requisitos definidos pela OIE.</i>			
Situação Encontrada	Nome do Documento	Referência processual	Referência no Relatório (parágrafos)
Apesar de a IN 3/2000 atender de forma geral aos preceitos internacionais de boas práticas de bem-estar animal no manejo pré-abate e no abate humanitário, devido ao seu caráter genérico, tal normativo não contempla alguns requisitos específicos do Capítulo 7.5 do Código Sanitário para Animais Terrestres	1) Capítulo 7.5 do Código Sanitário para Animais Terrestres (<i>Terrestrial Animal Health Code</i>) da OIE. 2) Processo de revisão da IN 3/2000.	1) Peça 70 2) Peça 16 (p. 20 a 24; 37 a 95)	1) Parágrafo 93 2) Parágrafo 94

(CSAT) da OIE.			
<i>Achado 9: Ausência de um normativo que regulamente especificamente a inspeção de carne bovina.</i>			
Situação Encontrada	Nome do Documento	Referência processual	Referência no Relatório (parágrafos)
Não há normatizado pelo Mapa um regulamento técnico específico para a inspeção de carne bovina, a exemplo da Portaria SDA/Mapa 210/1998, que regulamentou a inspeção de carne de aves, e a Portaria Mapa 711/1995, que regulamentou a inspeção de carne suína.	Manual Inspeção de Carnes Bovina – Padronização de Técnicas, Instalações e Equipamentos	Peça 71	Parágrafo 101

Apêndice C – Referências

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Portal da Legislação: Constituição. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Plano mais pecuária**. Brasília: MAPA/ACS, 2014.

CONAB. **Indicadores da Agropecuária: Quadro de Suprimentos**. Disponível em <http://www.conab.gov.br/conteudos.php?a=1470&t=2>.

IBGE. **Estatísticas da Produção Pecuária, Indicadores IBGE, Junho de 2012**. Disponível em: http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/agropecuaria/producaoagropecuaria/abate-leite-couro-ovos_201201_publ_completa.pdf.

NEVES, M. **Estratégias para a Carne Bovina no Brasil**. São Paulo, Ed. Atlas. 2012.

USDA. **USDA Foreign Agricultural Service**. Disponível em <http://apps.fas.usda.gov/psdonline/>.

ANEXO ÚNICO - INFORMAÇÕES RELEVANTES PARA O CONGRESSO NACIONAL

1. Os fatos narrados pela imprensa em março de 2013, os quais suscitaram a proposta de fiscalização pela Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CMADS), da Câmara dos Deputados, tornaram-se públicos por meio de trabalho realizado pela Oscip Amigos da Terra, uma organização mundial que denuncia problemas ambientais.
2. As imagens documentadas pela Amigos da Terra mostravam a falta de higiene e extrema crueldade no abate do gado em várias localidades no Brasil. Foram visitados pela Oscip duzentos e oitenta abatedouros **com inspeção estadual e municipal** em oito estados brasileiros¹.
3. Apesar de o problema noticiado se concentrar nos abatedouros sob inspeção estadual e municipal, a auditoria realizada pelo TCU não englobou a análise dos Serviços de Inspeção Estadual (SIE) e Municipal (SIM), visto que estes não estão sob a jurisdição do TCU.
4. Isso decorre do fato de que com o advento da Lei 7.889/1989, as competências para realizar a fiscalização nos estabelecimentos de abate, que antes era exclusivamente do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa), foram divididas entre os entes federativos, cabendo:
 - i) ao Mapa a fiscalização nos estabelecimentos que façam comércio interestadual ou internacional;
 - ii) às Secretarias de Agricultura dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios a fiscalização nos estabelecimentos que façam comércio intermunicipal;
 - iii) às Secretarias ou Departamentos de Agricultura dos Municípios a fiscalização nos estabelecimentos que façam apenas comércio municipal.
5. Criaram-se, assim, o Serviço de Inspeção Estadual (SIE) e Municipal (SIM), que atuam em conjunto com o Sistema de Inspeção Federal (SIF). Dessa forma, estados e municípios passaram a ter a responsabilidade de criar seus próprios serviços de inspeção.
6. Apesar de problemas de higiene e crueldade no tratamento de animais estarem ocorrendo em estabelecimentos de abate com SIE e SIM, o Mapa não possui jurisdição para fiscalizar tais estabelecimentos, pois o artigo 6º da Lei 7.889/1989 proíbe a duplicidade de fiscalização em qualquer estabelecimento industrial de produtos de origem animal.
7. Caso a Lei 7.889/1989 tivesse atribuído ao Mapa a possibilidade de acompanhar, avaliar e fiscalizar a eficácia dos Serviços de Inspeção Estadual e Municipal, tais serviços poderiam ter sido objeto da auditoria realizada pelo TCU. Devido a essa limitação legal, a auditoria ficou restringida a avaliar apenas o Serviço de Inspeção no âmbito federal.

¹ Segundo dados do IBGE, em 2012 existiam 1.390 empreendimentos de bovinos oficialmente registrados sujeitos a inspeção federal, estadual e municipal, sendo que o total de bovinos abatidos foi de aproximadamente 29 milhões de cabeças. Verifica-se que os estabelecimentos frigoríficos sob inspeção estadual e municipal representam 85% dos estabelecimentos de abate no Brasil.

Quantidade de frigoríficos de bovinos ativos por tipo de inspeção e total abatido em 2012.

Tipo de Inspeção	Frigoríficos Ativos (nº)	Quantidade de bovinos abatidos (cabeça)
Federal	206	22.666.750
Estadual	422	4.805.895
Municipal	762	2.341.278

Fonte: Amigos da Terra – Amazônia Brasileira, 2013.

8. Cumpre destacar a existência do Sistema Brasileiro de Inspeção de Produtos de Origem Animal (SISBI-POA), instituído pelo Decreto 5.741/2006 e que faz parte do Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuário (SUASA). O SISBI-POA é coordenado pelo Mapa e tem como objetivo promover a harmonização e padronização de procedimentos de inspeção de produtos de origem animal entre os Serviços de Inspeção Federal, Estadual e Municipal, de maneira que os procedimentos e organização da inspeção se façam por métodos universalizados e aplicados equitativamente em todos os estabelecimentos inspecionados.

9. Contudo, a adesão ao SISBI-POA se faz de forma voluntária, o que impossibilita ao Mapa exercer sua fiscalização e controle nos Serviços de Inspeção Estadual e Municipal que não estão aderidos ao sistema.

10. Assim, entende-se que para evitar a continuidade dos problemas apontados pelas denúncias apresentadas pela Amigos da Terra em todo o país sem nenhum controle ou ação coibidora, é preciso que haja uma alteração na legislação atual a fim de possibilitar a existência de mecanismos de controle para garantir um padrão sanitário único e o mesmo rigor técnico a todos os estabelecimentos de abate, independentemente de estarem sob inspeção federal, estadual ou municipal.