

# Conflito de competências entre os Ministérios da Saúde e da Agricultura na fiscalização de produtos alimentícios no Brasil

*Conflict of jurisdiction between the Ministries of Health and Agriculture in food products inspection in Brazil*

*Conflicto de competencias entre los Ministerios de Salud y Agricultura en la inspección de productos alimenticios en Brasil*

Gúbio Dias Pereira <sup>1</sup>

Luis Antonio de Moura <sup>2</sup>

## RESUMO

O presente artigo discorre sobre o conflito de competências existente entre os Ministérios da Saúde e da Agricultura quanto às atividades de fiscalização em alimentos, mais destacadamente os produtos de origem animal. Para tanto, realizou-se uma análise jurídico-doutrinária da legislação referente ao assunto, como também avaliou-se os aspectos relacionados à fiscalização e ao comércio exterior, trazendo, por fim, uma reflexão ao confrontar as duas ideias de forma a permitir

<sup>1</sup> Especialista em Direito Sanitário pela Fiocruz-Brasília, médico veterinário, especialista em Vigilância Sanitária e Controle da Qualidade dos Alimentos (Centro Universitário da Grande Dourados), fiscal sanitário do município de Anápolis – GO

<sup>2</sup> Doutor em Ciência Animal, mestre em Ciências da Saúde, especialista em Saúde Coletiva, Vigilância em Saúde Ambiental e Direito Sanitário, médico veterinário e bacharel em Direito, auditor de atividades urbanas da Vigilância Sanitária do Distrito Federal

uma melhor compreensão sobre o assunto, e contribui ainda com algumas proposições a fim de solucionar os possíveis problemas levantados.

**Palavras-chave:** administração pública, conflito de competências, legislação sanitária, produtos de origem animal, vigilância sanitária.

## ABSTRACT

This article discusses the conflict of jurisdiction between the Ministries of Health and Agriculture regarding food inspection activities, most notably on animal origin products. The study presents an analysis of the doctrine and legislation concerning the subject and also evaluates some aspects of inspection and of foreign trade. Finally, it brings a reflection to confront the two ideas allowing a better understanding about the subject and also contributes with some propositions to solve the possible problems raised.

**Keywords:** public administration, conflict of jurisdiction, health legislation, animal origin products, health surveillance

## RESUMEN

Este artículo aborda el conflicto de competencias entre los Ministerios de Salud y Agricultura con respecto a las actividades de inspección de los alimentos, especialmente los productos de origen animal. Por lo tanto, se realizó un análisis de la legislación legal y doctrinal sobre el tema, pero también evaluó los aspectos de la supervisión y el comercio exterior, con lo que en última instancia, una reflexión para afrontar las dos ideas que permitan una mejor comprensión sobre el tema, y también contribuye con algunas propuestas para solucionar los posibles problemas que planteó.

**Palabras clave:** administración pública, conflicto de competencias, legislación sanitaria, productos de origen animal, vigilancia sanitaria.

## INTRODUÇÃO

Historicamente, o Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento (MAPA) tem sido o órgão responsável pela fiscalização dos produtos de origem animal (POA) no Brasil, encontrando para isso respaldo legal em norma que data da década de 1950. A situação encontrava-se pacificada, sem suscitar maiores questionamentos até a criação do Sistema Único de Saúde (SUS) e da determinação de suas atribuições, após a promulgação do atual texto constitucional, supostamente retirando do MAPA a competência da fiscalização em alimentos, ao delegá-la ao próprio SUS.

Desde então, questionamentos se levantaram quanto à legitimidade das ações de fiscalização em alimentos exercidas pela pasta da Agricultura, suscitando ainda a existência de possíveis conflitos com as atividades de mesma natureza exercidas pelos órgãos do Ministério da Saúde (MS). De forma que, atualmente, o modelo de controle sanitário de alimentos no Brasil é fragmentado entre dois entes da Administração Pública: o MS, através da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), e o MAPA.

Tal sistema é marcado pela desarticulação que por vezes favorece o antagonismo e a ineficiência normativa e fiscalizatória. Conforme Costa<sup>1</sup>, a repartição de competências entre esses dois entes nunca foi ponto pacífico fato que se manifesta na legislação a qual muitas vezes apresenta lacunas, ambiguidades e conflitos de competência. Tais questões são frequentes no campo da Vigilância Sanitária (VISA) e “muitas vezes chegam a obstruir ou retardar medidas de proteção da saúde em situações críticas” (Costa<sup>1</sup>, 2003, p. 198).

Diante deste cenário, diversos problemas se avultam, como: a duplicidade de fiscalização para fins sanitários em um mesmo estabelecimento; a dualidade de registros de alimentos de mesma natureza em órgãos diferentes; a ignorância ou omissão das administrações públicas estaduais e municipais que, por desconhecerem os limites de atuação de cada órgão deixam de assumir a responsabilidade que lhes cabe quanto à fiscalização e à proteção da saúde; a existência de constantes discordâncias e embates políticos, nos diversos níveis de governo, entre os dois órgãos fiscalizadores<sup>2</sup>.

Embora a Vigilância Sanitária seja o

“conjunto de ações capaz de eliminar, diminuir ou prevenir riscos à saúde e de intervir nos problemas sanitários decorrentes do meio ambiente, da produção e circulação de bens e da prestação de serviços de interesse da saúde”, com a obrigação de fiscalizar alimentos desde a produção até o consumo<sup>3,4</sup>, no que tange ao controle de alimentos, principalmente carnes, ovos, leite e mel, a VISA tem enfrentado dificuldades relativas a um suposto conflito de competência, que tem gerado dúvidas pelas controvérsias e indefinição a respeito de qual seria o agente (ou órgão) competente para fiscalizar e inspecionar estabelecimentos produtores de alimentos de origem animal, bem como para realizar o controle de tais produtos no comércio atacadista e varejista<sup>2,5</sup>.

Dada a necessidade de melhor esclarecimento a respeito dos problemas apresentados e a pequena quantidade de trabalhos que abordam esse tema, a fim de melhor compreender o conflito de competências entre o MS e o MAPA no que diz respeito a inspeção e fiscalização de produtos alimentícios no Brasil e os problemas que dele decorrem, realizou-se um estudo analítico, documental e bibliográfico, levantando-se ainda proposições resolutivas em relação aos mesmos, sendo analisada a legislação pertinente à luz dos conceitos jurídico-doutrinários.

## **IMPORTANTES CONCEITOS JURÍDICOS**

A fim de melhor compreender os conflitos acima esboçados, faz-se necessário o exame de alguns conceitos jurídicos, sendo pontos de fundamental importância: o princípio da supremacia constitucional, o fenômeno da recepção das normas, o controle de

constitucionalidade e o conflito de leis no tempo.

### **Princípio da Supremacia Constitucional**

A expressão “norma fundamental”, segundo Mendes, Coelho e Branco<sup>6</sup> (2009, p. 1), é aquela que “numa determinada comunidade política, unifica e confere validade às suas normas jurídicas, as quais, em razão e a partir dela, se organizam e/ou se estruturam em sistema”. Neste sentido, ao visualizar-se o ordenamento jurídico como uma estrutura hierarquizada de normas de maneira a conformar um sistema, o chamado sistema jurídico, torna-se nítido o conceito de supremacia da Constituição.

A Carta Constitucional emerge, pois, no ápice deste modelo, impondo-se como condição de validade aos demais diplomas legais, de tal sorte que, quando uma norma encontra-se em oposição à Carta Maior, não existe outra alternativa senão afastá-la deste ordenamento. Nisso consiste a supremacia constitucional<sup>6</sup>.

Tal supremacia se estende, pois, conforme pondera Bonavides<sup>7</sup>, em sentido decrescente, da lei constitucional aos demais diplomas normativos, de tal forma que as normas jurídicas infraconstitucionais devem retirar seu fundamento de normas superiores, não as podendo contrariar em seu conteúdo. Assim é que um diploma legal qualquer deve respeitar este ordenamento, posto que se tal preceito não for observado, perderá ele sua validade<sup>8,7</sup>.

### **1.1 Controle de constitucionalidade**

A partir do reconhecimento da supremacia da Constituição e de sua força vinculante, torna-se inevitável a discussão de mecanismos

de defesa da mesma e da necessidade de controle dos atos do Poder Público, em especial no tocante à edição de leis e de outros atos normativos<sup>6</sup>.

Controlar a constitucionalidade significa, assim “verificar a adequação (compatibilidade) de uma lei ou de um ato normativo com a Constituição, verificando seus requisitos formais e materiais” (Moraes<sup>9</sup>, 2010, p. 579). No sistema jurídico brasileiro, o controle da constitucionalidade pode-se dar pela forma jurisdicional (formal), combinada aos meios difuso (concreto ou via de exceção) e concentrado (via de ação direta ou abstrato).

Em se tratando do controle pela via difusa, ressalta-se que qualquer interessado poderá suscitar a inconstitucionalidade de dada norma junto ao Poder Judiciário<sup>10</sup>. Segundo Bonavides<sup>7</sup> (2004, p. 302), este tipo de controle pode ser aplicado às inconstitucionalidades legislativas, quando “no curso de um pleito judiciário, uma das partes levanta, em defesa de sua causa, a objeção da inconstitucionalidade da lei que se quer aplicar”. Já o sistema concentrado, afirma Silva<sup>10</sup>, de competência do Supremo Tribunal Federal (STF), permite o controle da norma por meio de ação direta de inconstitucionalidade (ADIn), prevista formalmente no texto constitucional.

O que de relevante se observa no caso é o necessário e adequado esclarecimento sobre a validade das normas utilizadas na fiscalização de alimentos, de forma a proporcionar sua correta aplicação.

### **Fenômeno da Recepção**

Num eventual processo de substituição de

uma Carta Constitucional por outra, uma série de questionamentos se levantam, em especial quanto a vigência das normas anteriores, bem como sua revogação, reedição e admissão dentro do novo ordenamento. O fenômeno da recepção surge então para solucionar tais questões<sup>11</sup>. Observa-se então que não há necessariamente a perda de eficácia das leis e dos atos normativos pelo advento da nova Constituição, pois, as normas anteriormente editadas, mas que sejam com ela compatíveis, continuam a vigorar<sup>6</sup>.

Dá-se o nome de “recepção” ao fenômeno do acolhimento que uma nova Constituição posta em vigor dá às leis e atos normativos editados sob a égide da Carta anterior. Dessa forma, pela recepção, “além de receber materialmente as leis e atos normativos compatíveis com a nova Carta, também garante a sua adequação à nova sistemática legal” (Moraes<sup>9</sup>, 2010, p. 652).

A nova Constituição passa, portanto, a ser o alicerce das normas infraconstitucionais pretéritas, e, mesmo sem sofrer qualquer alteração em seu texto, estas normas devem ser reinterpretadas à luz daquela, passando por uma espécie de recriação<sup>12</sup>. Mas, para que uma norma seja recepcionada, como destaca Lenza<sup>11</sup>, são requisitos indispensáveis: estar em vigor no momento do advento da nova Constituição, não ter sido declarada inconstitucional durante sua vigência, e ter compatibilidade material com a nova Constituição.

Entende-se dessa forma que se a norma infraconstitucional anterior não guarda a compatibilidade de conteúdo com a nova Constituição, não poderá continuar a vigorar no novo ordenamento. Trata-se neste caso, de uma revogação por falta de recepção, não se

falando, portanto, em inconstitucionalidade superveniente, conforme nos ensina Mendes, Coelho e Branco<sup>6</sup>, ou seja, diz-se que a norma não foi recepcionada.

Importa ressaltar que boa parte das leis examinadas neste trabalho foram editadas anteriormente à promulgação da ordem constitucional de 1988, devendo, desta forma, ser analisadas segundo estes princípios.

### **Conflito de leis no tempo**

O Direito é uma realidade dinâmica, que perpetuamente acompanha as relações humanas, modificando-se e adaptando-se às novas exigências e necessidades, realizando para tanto, a edição e reedição de seus instrumentos normativos<sup>13</sup>. Devido a este processo, toda lei tem sua validade em determinado espaço e tempo, permanecendo vigente até que outra a revogue. Neste processo de sucessão de normas surgem problemas para a aplicação do Direito<sup>14</sup>.

Diante desta situação, emerge o direito intertemporal, definido por Régis<sup>15</sup> como o ramo da ciência jurídica que estuda as questões e os conflitos relativos à vigência de uma nova lei e o seu regramento das relações pretéritas. Tais conflitos decorrem da “coexistência de duas normas distintas regulando uma mesma relação jurídica, e surgem a partir do momento em que são violados os limites temporais de aplicação de determinados preceitos jurídicos”. (Régis<sup>15</sup>, *s/d*).

Neste sentido, o Decreto-Lei 4.657, de 4 de setembro de 1942, a lei de introdução às normas do direito brasileiro, é a norma responsável pela prevenção e solução do conflito de leis

no tempo<sup>16</sup>. Diniz<sup>13</sup> enfatiza que o referido Decreto-Lei é um “conjunto de normas sobre normas” que tem por responsabilidade disciplinar o próprio ordenamento jurídico, assinalando-lhe o entendimento, fornecendo-lhe critérios de hermenêutica, indicando-lhe a dimensão de aplicações no espaço e tempo e a solução dos conflitos, tratando-se, portanto, de uma verdadeira “lei de introdução às leis”.

No tocante aos princípios temporais de vigência e revogação das normas, tem-se, na referida lei:

Art. 2º Não se destinando à vigência temporária, a lei terá vigor até que outra a modifique ou revogue.

§ 1º A lei posterior revoga a anterior quando expressamente o declare, quando seja com ela incompatível ou quando regule inteiramente a matéria de que tratava a lei anterior.

§ 2º A lei nova, que estabeleça disposições gerais ou especiais a par das já existentes, não revoga nem modifica a lei anterior (BRASIL<sup>16</sup>, 1942).

Revogação é o modo pelo qual se dá a retirada de uma lei do ordenamento jurídico. Pode ocorrer de forma total (ab-rogação) ou parcial (derrogação). Por meio deste instrumento, perde a lei sua validade e eficácia, não mais se imputando ao administrado por lhe faltar o efeito vinculante, tornando-se, por isso, inaplicável<sup>13</sup>.

A revogação de uma norma pode ainda ser expressa ou tácita. Tem-se o primeiro caso quando a lei posterior o declara

expressamente em seu texto. O segundo se dá pela incompatibilidade entre a lei anterior e a posterior ou quando esta regula inteiramente a matéria da lei pretérita. Se a nova lei é compatível com a velha, as duas seguirão vigentes, cabendo aos intérpretes associá-las e acomodá-las, do mesmo modo que se a nova lei estabelecer apenas disposições gerais ou especiais, sem entrar em conflito com a antiga, não a revogará<sup>13</sup>.

Conforme destaca Carvalho<sup>2</sup>, grande parte das normas conflitantes entre os órgãos de fiscalização da Saúde e da Agricultura tem o *status* de lei ordinária e devem, portanto, ser analisadas segundo o princípio de temporalidade das leis, de forma a sanar os conflitos existentes.

### **UMA ANÁLISE DA LEGISLAÇÃO – O QUE DIZEM AS NORMAS**

Os órgãos da Agricultura tutelam suas atividades de fiscalização baseados em uma lei editada anteriormente à promulgação da atual Carta Constitucional. Trata-se da Lei 1.283, de 18 de dezembro de 1950, que dispõe sobre a inspeção industrial e sanitária dos produtos de origem animal, estabelecendo a obrigatoriedade de sua prévia fiscalização sejam produtos comestíveis ou não adicionados ou não de produtos vegetais, preparados, transformados, manipulados, recebidos, acondicionados, depositados e em trânsito<sup>17</sup>.

Dispõe ainda sobre quais tipos de estabelecimentos serão submetidos à fiscalização por ela prevista: a) estabelecimentos industriais especializados e as propriedades rurais com instalações adequadas para a matança de animais, seu

preparo ou industrialização para o consumo; b) entrepostos de recebimento e distribuição do pescado e fábricas que o industrializarem; c) usinas de beneficiamento do leite, fábricas de laticínios, postos de recebimento, refrigeração, desnatagem ou manipulação; d) entrepostos de ovos e fábricas de produtos derivados; e) entrepostos que recebam, manipulem, armazenem, conservem ou acondicionem POA; f) propriedades rurais; g) casas atacadistas e estabelecimentos varejistas<sup>17</sup>.

O mais relevante, porém, são as determinações que surgem em seu artigo 4º, alterado pela Lei 7.889, de 23 de novembro de 1989, ao elencar os órgãos competentes para esta fiscalização: a) o MAPA, nos estabelecimentos que façam comércio interestadual ou internacional; b) as Secretarias de Agricultura dos estados e do Distrito Federal, nos estabelecimentos que façam comércio intermunicipal; c) as Secretarias de Agricultura dos municípios, nos estabelecimentos de que façam apenas comércio municipal; e d) os órgãos de Saúde Pública dos estados e do Distrito Federal, nos estabelecimentos de comércio varejista e atacadista<sup>18</sup>.

Justamente neste contexto, surgem os conflitos de competência, pois depreende-se, a partir da leitura desse artigo, que os órgãos de Saúde Pública, ou seja, aqueles ligados ao SUS, somente poderiam proceder sua fiscalização sobre os estabelecimentos atacadistas e varejistas de POA, ficando a cargo do MAPA e dos respectivos órgãos estaduais e municipais a fiscalização dos demais.

A atual Constituição do Brasil, de 1988, declara em seu artigo 198 que as ações e os serviços públicos de saúde integram uma

rede regionalizada e hierarquizada de forma a constituir um sistema unificado, dispondo assim sobre a criação do SUS. O texto constitucional afirma ainda em seu artigo 200, VI, que, dentre as atribuições conferidas ao SUS, está a fiscalização e inspeção de alimentos<sup>3</sup>.

O Decreto-Lei 986, de 21 de outubro de 1969 que institui normas básicas sobre alimentos, dispõe em seu artigo 2º, I, que alimento é toda substância ou mistura de substâncias (sob qualquer forma), que destina-se a fornecer ao organismo humano os elementos normais a sua formação, manutenção e desenvolvimento<sup>19</sup>. Por sua vez o RIISPOA em seu artigo 2º destaca que POA são os produtos, subprodutos e seus derivados, dos animais destinados à matança, do pescado, do leite, do ovo, do mel e da cera de abelhas. Assim, a partir do conceito trazido via Decreto-Lei, tem-se que os POA são enquadrados como alimentos<sup>20</sup>.

Observa-se, portanto, que o legislador constituinte, acertadamente, não fez qualquer distinção quanto a categoria, classificação ou origem dos alimentos, por entender que todos os produtos alimentícios destinados ao consumo humano, inclusive aqueles de origem animal, estão sujeitos ao controle do SUS.

Conforme ressalta Carvalho<sup>2</sup>, observa-se que o constituinte, nos casos em que pretendeu dividir as atribuições conferidas ao SUS, o fez por meio de expressões como a constante no inciso VIII do artigo 198: “*colaborar* na proteção do meio ambiente, nele compreendido o do trabalho” (Brasil<sup>3</sup>, 1988, grifo nosso). Ou seja, se o constituinte desejasse dividir a competência do SUS quanto a fiscalização de alimentos, teria feito uso de expressões como “colaborar com” ou “participar do”, o que não

ocorreu<sup>2</sup>.

Isto posto, analisando a Lei 1.283/50 segundo o fenômeno da recepção, torna-se questionável a presença desta norma no atual ordenamento jurídico. Corroborando com esta visão, aponta Dias<sup>21</sup> (2002, p.36, grifo nosso) que na prática, os produtos cárneos, embutidos, enlatados, leite, seus derivados e demais, continuam sob controle do MAPA, “a teor de legislação específica, *cujá recepção é discutível*, em face das disposições constitucionais” que atribuem ao SUS a competência para o controle de alimentos em geral, segundo Art. 200, IV da CF.

Outro ponto de relevância a ser destacado diz respeito à análise da Lei 1.283/50 sob a ótica do direito intertemporal. Posteriormente à sua edição, foi posto em vigência o mencionado Decreto-Lei 986/69, que regulamenta, conforme dispõe seu artigo 1º, todo o assunto pertinente à fiscalização de alimentos, abrangendo portanto, toda a matéria de que trata a Lei 1.283/50, e determinando ainda que a responsabilidade da ação fiscalizadora sobre os alimentos recairá, em princípio, sobre os órgãos do Ministério da Saúde.

Neste sentido, pela análise de conflitos de leis no tempo, Carvalho<sup>2</sup> (2006, p. 184) afirma que “considerando que lei mais nova revoga lei anterior no que lhe é contrária, desde a edição do Decreto-Lei, já se poderia ter deixado de aplicar o dispositivo da Lei 1.283/50 que dá competência ao Ministério da Agricultura”, quanto à fiscalização de alimentos.

Ademais, um ano após a promulgação do atual texto constitucional, nova norma surge no cenário jurídico brasileiro. Trata-se da Lei

7.889/89, que altera a Lei 1.283/50, reiterando a competência fiscalizatória em alimentos ao MAPA, conforme consta em seu artigo 4º. Em observação oportuna, Carvalho<sup>2</sup> (2006, p. 186) pondera a este respeito.

O dispositivo, ao tentar resgatar a Lei n.º 1.283, de 1950, traz novamente ao mundo jurídico a competência dos órgãos da agricultura para a fiscalização dos produtos, a qual já deveria estar revogada desde a edição do Decreto-Lei n.º 986/69 por contrariar seu texto.

Outro importante ponto a ser destacado é que a Lei 7.889/89 estabelece em seu artigo 1º que as atividades de fiscalização e inspeção sanitária dos POA, previstas na Lei 1.283/50, ocorrerão nos termos do artigo 23, II da Constituição Federal. Tal dispositivo trata das competências comuns entre a União, estados e municípios no tocante à Saúde Pública.

Ora, observa-se aqui uma grande incoerência – um “atestado” de inconstitucionalidade. Afinal, a referida lei foi editada a fim de conferir ao MAPA a competência de fiscalização dos POA, mas afirma ser esta atividade regida segundo as premissas da Saúde Pública. Sabe-se, entretanto, que as ações voltadas à proteção da saúde coletiva são histórica e constitucionalmente atribuídas ao Ministério da Saúde, conforme o artigo 198 de nossa Carta Magna, podendo-se inferir, conforme Carvalho<sup>2</sup> (2006, p. 188), que “o legislador tentou ainda em vão enquadrar a inspeção de alimentos pela agricultura em algum dispositivo da nova Constituição”.

Pode-se ainda analisar a Lei 7.889/89 à luz do direito intertemporal, com outras duas

normas: a Lei 8.080, de 19 de setembro de 1990, também conhecida como Lei Orgânica da Saúde (LOS), que dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes, e a Lei 9.782, de 26 de janeiro de 1999, que define o Sistema Nacional de Vigilância Sanitária (SNVS) e cria a ANVISA.

O artigo 6º, VIII da Lei 8.080/90 estabelece que dentre os campos de atuação do SUS, encontra-se a fiscalização e a inspeção de alimentos, água e bebidas para consumo humano<sup>4</sup>. De forma semelhante, a Lei 9.782/99, art. 8º, § 1º, II, afirma ser competência da ANVISA, a regulamentação, o controle e a fiscalização de alimentos para consumo humano, desde sua produção até o consumo<sup>22</sup>.

Há que se falar, ademais, em controle de constitucionalidade da referida Lei 7.889/89, uma vez que editada após o atual texto constitucional, deveria guardar os devidos requisitos para sua legalidade. Ressalte-se que, numa tentativa infrutífera de solucionar parte do problema, foi editada a Lei 9.712, de 20 de novembro de 1998, que altera a Lei 8.171, de 17 de janeiro de 1991, criando o Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária (SUASA)<sup>23</sup>.

Ocorre que, ademais de outros aspectos jurídico-doutrinários, a simples análise ontológica já mostra um problema insolúvel: o sistema de saúde é único – SUS; a sanidade agropecuária, no tocante ao abate de animais para alimentação humana é parte do campo da saúde, logo deve fazer parte das competências do SUS. Não pode haver dois sistemas “únicos” com o mesmo objeto, pois passa-se a ter um



sistema duplo: SUS e SUASA.

Assim, depreende-se que as ações dos órgãos de fiscalização da Agricultura, no tocante ao controle e à fiscalização dos POA, não possuem o devido respaldo legal e que estes, ao longo do tempo, vêm supostamente ignorando os princípios da legalidade e das regras do ordenamento jurídico brasileiro<sup>2</sup>.

## COMÉRCIO EXTERIOR *VERSUS* COMÉRCIO INTERNO

A fim de melhor compreender os conflitos em questão faz-se necessária a apreciação do tema sobre uma nova ótica. A Lei 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, insere novos elementos de importante destaque às discussões aqui propostas. Veja-se:

Art. 27. Os assuntos que constituem áreas de competência de cada Ministério são os seguintes:

I - Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento:

[...]

g) classificação e inspeção de produtos e derivados animais e vegetais, inclusive em ações de apoio às atividades exercidas pelo Ministério da Fazenda, relativamente ao comércio exterior (Brasil<sup>24</sup>, 2003, grifo nosso).

Observa-se que a referida lei, que delega as competências de ação dos ministérios do Poder Executivo Federal, imputa ao MAPA a atribuição de classificar e inspecionar os produtos e derivados animais, inculindo-se,

por força de interpretação, estarem incluídos neste rol os POA; no entanto, esta norma insere um novo elemento à discussão, o comércio exterior.

O comércio internacional vem progressivamente assumindo maior importância no debate político do mundo contemporâneo, de tal sorte que hoje é um instrumento indispensável à promoção do crescimento da economia dos países<sup>25,26</sup>. No entanto, conforme destaca Rebono<sup>25</sup>, existe um conjunto de leis internas além de parâmetros e acordos legais ditados pelo ordenamento jurídico internacional, que devem ser obedecidos pelos atores envolvidos no comércio internacional. Deste contexto emergem as barreiras ao comércio exterior, algumas consideradas necessárias, outras, porém, ilegítimas, conforme apontam Faro & Faro<sup>27</sup>.

No que tange aos propósitos frisados neste estudo, têm maior relevância as chamadas barreiras técnicas ou não tarifárias, ou seja, aquelas que interferem nas relações comerciais internacionais sem a cobrança direta de tributação aduaneira, mas que envolvem a exigência de padrões técnicos quanto aos procedimentos de obtenção, processamento e distribuição, aplicáveis a determinados produtos<sup>27</sup>.

Enfatizam ainda Faro & Faro<sup>27</sup> que as normas e regulamentos condicionantes ao comércio entre os países são, a princípio, necessários e válidos, na medida em que envolvem aspectos relacionados a padronização, qualidade, desempenho e segurança dos produtos e serviços, com vistas a mitigar os riscos provenientes de sua comercialização, que

eventualmente possam propagar doenças ou causar alguma forma de contaminação e efeitos nocivos ao homem ou às espécies animais e vegetais.

O acordo sobre aplicação de medidas sanitárias e fitossanitárias, firmado entre os países membros da Organização Mundial do Comércio (OMC) em 1995, consolida tal preocupação ao afirmar que nenhum país membro pode ser impedido de aplicar medidas necessárias à proteção da vida e da saúde humana, animal ou vegetal, de forma a resguardar a situação sanitária em seu território<sup>28</sup>.

Nesta conjuntura, enfatiza-se a relevância que os produtos agropecuários apresentam na balança de exportação brasileira. Maior exportador mundial de carne bovina desde 2008, com expectativa de grande crescimento para os próximos anos, o Brasil se preocupa com a certificação técnico-sanitária conferida a empresas exportadoras de POA, atividade esta realizada pelo MAPA por meio do Serviço de Inspeção Federal (SIF)<sup>29</sup>.

Segundo o Ministério da Agricultura, o Brasil tem no mercado doméstico o principal destino de sua produção de proteína animal, estimando-se que no ano de 2010 o País tenha consumido cerca de 75% de sua produção total<sup>29</sup>. Vê-se aqui uma grande incongruência. A justificativa que procura legitimar a ação do MAPA quanto à fiscalização em alimentos, ou seja, a fiscalização voltada ao comércio exterior, parece perder força, visto que a maior parte da produção brasileira de carne, atende ao mercado interno e não ao externo. Dessa forma, a carne consumida internamente acaba sendo controlada pelo SIF, ao invés de ser

fiscalizada pelo SUS, como era de se esperar.

Por outro lado, este fato se torna ainda mais preocupante quando se observa que a porcentagem de bovinos abatidos de forma clandestina no Brasil varia entre 30 e 50%<sup>30</sup>. De forma que cerca de metade do que deveria ser, pela disposição atual do modelo organizacional da fiscalização, inspecionado pela Agricultura, acaba ficando sem qualquer inspeção.

Conforme se verifica pela distribuição de competências, por conta do impasse atual, a Vigilância Sanitária não acompanha questões relacionadas ao abate comercial, a não ser pela análise fiscal desses produtos no comércio varejista, seja enquanto objeto de reclamação ou em programas de controle de qualidade. O abate, enquanto não se observa a Constituição Federal, permanece como atribuição de órgãos ligados à Agricultura<sup>5</sup>.

No entanto, a VISA se exime desta atribuição, alegando que o abate de animais é problema relacionado aos serviços de inspeção sanitária animal. Por seu lado, a Agricultura não se importa com o abate em estabelecimentos cuja produção não seja destinada à exportação<sup>5</sup>.

Na realidade a maior parte dos municípios brasileiros não inspeciona seus POA, “nem dispõe de condições adequadas de abate. Em muitos casos, esses locais se transformam em sérios problemas de saúde pública” (Costa<sup>1</sup>, 2003, p. 199). Diante deste quadro suscitam-se maiores questionamentos jurídicos e técnicos quanto à fiscalização dos POA exercida pela pasta da Agricultura.

Ante o exposto, em face das temáticas que envolvem o comércio exterior, diferentemente

dos argumentos jurídico-doutrinários anteriormente apresentados, poder-se-ia presumir que as atividades de fiscalização dos POA realizadas pelo MAPA estivessem legitimadas, conforme dispõe o texto da Lei 10.683/2003. Todavia, o que parece legitimar tal competência, no entanto, apenas a restringe aos produtos destinados à exportação. Assim, como justificar a inspeção dos produtos destinados ao mercado interno?

## CONCLUSÃO

A análise da legislação estudada segundo os preceitos jurídico-doutrinários apresentados e das questões relacionadas ao comércio exterior conduz-nos à questão central que este estudo buscou responder quanto à competência e legitimidade das ações de fiscalização em alimentos realizadas pelo Ministério da Saúde e pelo Ministério da Agricultura.

Em um primeiro momento, apreciaremos a questão segundo o tema relacionado ao comércio exterior, cujo argumento procura legitimar as ações de fiscalização em POA exercida pelo Ministério da Agricultura ao sugerir não haver o conflito de competências com as mesmas atividades realizadas pelo Ministério da Saúde, visto que as finalidades de fiscalização de ambos os órgãos seriam diferentes, sendo o objetivo deste último o de resguardar a Saúde Pública e, daquele primeiro o de fomentar o comércio internacional nos aspectos que lhe compete.

Portanto, conforme este entendimento, as ações dos dois órgãos não seriam sobrepostas, mas complementares. Objurga-se no entanto, que nem todos os POA fiscalizados diretamente pelo MAPA, por suas superintendências ou

pelos órgãos estaduais e municipais ligados a ele, atendem unicamente o mercado externo. A maioria destes produtos é consumida no mercado nacional.

Assim, conclui-se que, se a maior parte da produção nacional de carnes, por exemplo, atende ao mercado interno, o Ministério da Saúde seria o responsável pela fiscalização deste produto. Ademais, mesmo que não houvesse questionamentos quanto às responsabilidades conferidas ao MAPA em relação à inspeção dos POA, grande parte da produção nacional de carne bovina não é sequer fiscalizada – o que é gravíssimo! Por outro lado, ainda que existam dúvidas a respeito da fiscalização dos órgãos da Agricultura, a ANVISA e órgãos de vigilância estaduais e municipais, diante de suas atribuições constitucionais, têm a obrigação de fiscalizar estabelecimentos abatedouros e indústrias de POA.

A atribuição para a fiscalização dos POA realizada pelo Ministério da Agricultura, conferida pela Lei 1.283/50, carece do devido respaldo constitucional, “apesar de não ter havido, em momento nenhum, a revogação expressa da lei que dá competência aos órgãos da agricultura” (Carvalho<sup>2</sup>, 2006, p. 194-195). Assim, segundo sugere esta análise, e ainda segundo os preceitos concernentes ao conflito de leis no tempo, a mencionada lei já deveria ter sido extinta do ordenamento jurídico brasileiro pela edição do Decreto-Lei 986/69 que lhe regula totalmente a matéria.

Observa-se ainda que a referida lei, ou ao menos seu artigo 4º, parece não guardar elemento indispensável a sua recepção, qual seja a compatibilidade material, pois que age em desacordo com o atual texto constitucional

ao atribuir ao Ministério da Agricultura a competência de fiscalização dos POA, ao passo que a Carta Magna brasileira incumba ao Ministério da Saúde esta responsabilidade. Assim, por dar mostras de ser contrária à Constituição nestes aspectos, a presença de tal norma no atual ordenamento jurídico é no mínimo discutível.

Já a Lei 7.889/89, por ferir o artigo 200 da Constituição, que dá a atribuição de fiscalização dos alimentos ao SUS, possui possíveis vícios de inconstitucionalidade e, portanto, em tese, não pode revogar o Decreto-Lei 986/69, apesar de ser mais recente que ele (Carvalho<sup>2</sup>, 2006, p. 195).

Tem-se ainda que duas leis posteriores à 7.889/89, quais sejam a 8.080/90 e a 9.782/99, lhe contrariam as disposições referentes à competência de fiscalização em alimentos, fato que deveria portanto revogá-la, no que lhes fossem contrárias, por não guardar compatibilidade com a lei mais nova.

Neste contexto destaca-se a figura do Ministério Público, com sua atribuição de *custus legis*, que lhe confere a responsabilidade da fiscalização e correta aplicação da lei, o qual, oportunamente, seria um dos atores com legitimidade ativa para impetrar ação direta de inconstitucionalidade contra a lei 7889/89<sup>3</sup>.

Diante da análise dos problemas aqui tratados, torna-se evidente a existência de um quadro conflituoso entre os dois órgãos, transparecendo mesmo uma “briga de vaidades” entremeada em um vasto contexto econômico, que olvida, no entanto, para além do interesse público, os princípios norteadores do ordenamento jurídico.

Por fim, e como alvitre à solução dos problemas levantados, propõe-se uma tentativa de adequação entre as atividades de fiscalização exercidas pelos Ministérios da Saúde e da Agricultura. Segundo Dias<sup>21</sup> (2002, p. 33), urge que se ponha fim a tais “desencontros finalísticos das duas Pastas, compatibilizando-se as normas infraconstitucionais, eliminando-se de vez os conflitos existentes, evitando-se perplexidades que o direito repele”.

A proposta mais adequada do ponto de vista técnico-jurídico, seria a incorporação dos órgãos de inspeção dos produtos de origem animal do MAPA, com toda sua estrutura e recursos, à ANVISA. Tal medida seria aplicada ainda aos estados e municípios, dentro de suas estruturas regimentais próprias, visando assim ao princípio descentralização do SUS. Apesar das dificuldades institucionais, a adoção de tal medida tornaria juridicamente adequadas – constitucionais – as atividades de fiscalização em POA hoje exercidas pela pasta da Agricultura, e não interromperia os trabalhos desenvolvidos por este órgão, de grande importância à sociedade brasileira.

Finalmente, caso não fosse possível a aplicação desta primeira solução, outra medida possível seria uma proposta de Emenda Constitucional, de forma a equacionar as atribuições quanto à fiscalização dos produtos alimentícios no Brasil. Tal alternativa pressuporia, logicamente, uma extensa readequação das normas infraconstitucionais pertinentes, em especial aquelas tratadas neste artigo.

## REFERÊNCIAS

1. Costa AE. Vigilância Sanitária e Proteção

da Saúde. In: Direito Sanitário e Saúde Pública: coletânea de textos. Vol. 1. Brasília: MS; 2003. 375 p.

2. Carvalho de PB. Conflito de Competências na Fiscalização de Alimentos de Origem Animal no Brasil: Uma Análise à Luz do Direito. In: BRASIL. Ministério da Saúde. Questões Atuais de Direito Sanitário. Brasília: MS; 2006. cap. 7, 167-199 p.

3. Brasil. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado; 1988.

4. Brasil. Lei 8.080 de 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, 20 set. 1990; p. 18055.

5. Moura de LA. Qualidade bacteriológica de carcaças de aves, sob diferentes condições das operações de abate, comercializadas em feiras urbanas do Distrito Federal [tese de doutorado]. [Goiânia (GO)]: Universidade Federal de Goiás; 2012. 108p.

6. Mendes GF, Coelho IM, Branco PG. 4. ed. Curso de Direito Constitucional. São Paulo: Saraiva; 2009. 1486 p.

7. Bonavides P. Curso de Direito Constitucional. 15. ed. São Paulo: Malheiros; 2004. 807p.

8. Bastos CR. Curso de Direito Constitucional. 22. ed. São Paulo: Saraiva; 2001. 515 p

9. Moraes de A. Direito Constitucional. 26. ed. São Paulo: Atlas; 2010. 922 p.

10. Silva da JA. Curso de Direito Constitucional Positivo. 25. ed. São Paulo: Malheiros; 2005. 925 p.

11. Lenza P. Direito Constitucional Esquematizado. 13. ed. São Paulo: Saraiva; 2009. 926p.

12. Chimenti RC, Santos MF, Rosa MF, Capez F. Curso de Direito Constitucional. 4. ed. São Paulo: Saraiva; 2007. 614 p.

13. Diniz MH. Curso de Direito Civil Brasileiro. 26. ed. Vol. 1, Teoria Geral do Direito Civil. São Paulo: Saraiva; 2009. 59-103 p.

14. Silveira, M La-Rocca. O direito intertemporal no ordenamento brasileiro. Jus Navigandi, Teresina, ano 10, n. 661, 28 abr. 2005. Disponível em: <http://jus.com.br/revista/texto/6639>. Acesso em: 25 out. 2012.

15. Régis MLD. O Direito Intertemporal e o Código Civil [internet]. 2012. Disponível em: [www.flavioartuce.adv.br/artigos/Delgado\\_direitointertemporal.doc](http://www.flavioartuce.adv.br/artigos/Delgado_direitointertemporal.doc). Acesso em: 26 out. 2012.

16. Brasil. Decreto-Lei 4.657 de 4 de setembro de 1942. Lei de introdução às normas do Direito Brasileiro. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, 09 set. 1942; p. 1.

17. Brasil. Lei 1.283 de 18 de dezembro de 1950. Dispõe sobre a inspeção industrial e sanitária dos produtos de origem animal. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, 19

dez. 1.950; p. 18161.

**18.** Brasil. Lei 7.889 de 23 de novembro de 1989. Dispõe sobre a inspeção industrial e sanitária dos produtos de origem animal e da outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil; 24 dez. 1989.

**19.** Brasil. Decreto-Lei 986 de 21 de outubro de 1969. Institui normas básicas sobre alimentos. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, 21 out. 1969; p. 8935.

**20.** Brasil. Decreto 30.061 de 29 de março de 1952. Aprova o novo regulamento da Inspeção Industrial e Sanitária dos Produtos de Origem Animal. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, 07 jun. 1952, p. 10785.

**21.** Dias HP. Parecer n.º 4.009/76, de 15 de janeiro de 1976, dirigido ao Presidente da República pelo Ministro da Saúde. Direitos e Obrigações em Saúde. Brasília: ANVISA; 2002. 5 p.

**22.** Brasil. Lei 9.782 de 26 de janeiro de 1999. Define o sistema nacional de vigilância sanitária, cria a Agência Nacional de Vigilância Sanitária, e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, 27 jan. 1999; p. 1.

**23.** Brasil. Lei 9.712 de 20 de novembro de 1998. Altera a Lei nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991, acrescentando-lhe dispositivos referentes à defesa agropecuária. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, 23 nov. 1998; p. 1.

**24.** Brasil. Lei 10.683 de 28 de maio de 2003. Dispõe sobre a organização da presidência da república e dos ministérios, e dá outras

providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, 29 maio. 2.003; p. 2.

**25.** Rebono M. Introdução ao Comércio Internacional. In: Segre G (org.). Manual Prático de Comércio Exterior. 3. ed. São Paulo: Atlas; 2010. 1-32 p.

**26.** Gonçalves R, Baumann R, Canuto O, Prado LC dos D. A Nova Economia Internacional: uma perspectiva brasileira. 9. ed. Rio de Janeiro: Campus; 1998. 3-9 p.

**27.** Faro R, Faro F. Curso de Comércio Exterior: visão e experiência brasileira. 3. ed. São Paulo: Atlas; 2012. 294-303 p.

**28.** Organização Mundial do Comércio (OMC). European Communities – Measures Concerning Meat and Meat Products, 2012. Disponível em: [http://www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e/cases\\_e/ds48\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds48_e.htm). Acesso em: 10 mar. 2012.

**29.** Brasil. Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento. Disponível em: <http://www.agricultura.gov.br/animal/mercado-interno>. Acesso em: 28 nov. 2012.

**30.** Bankuti FI. Entraves e incentivos ao abate clandestino de bovinos no Brasil [dissertação de mestrado]. [São Carlos (SP)]: Universidade Federal de São Carlos; 2002. 159 p.

Artigo apresentado em: 25/02/2013

Artigo aprovado em: 16/03/2013

Artigo publicado no sistema em: 02/04/2013