

PROJETO DE PESQUISA - RESULTADO

DIAGNÓSTICO E ANÁLISE DO SISTEMA NORMATIVO DE DEFESA AGROPECUÁRIA BRASILEIRO*

*Fabiana de Menezes SOARES***

*Letícia Camilo dos SANTOS****

RESUMO

A atividade de pesquisa desenvolvida ao longo do projeto Inovação Tecnológica para a Defesa Agropecuária que fundamentou-se na identificação de que a legislação do setor representa um gargalo para o desenvolvimento do agronegócio no Brasil.

A perspectiva adotada foi a de promoção do desenvolvimento da defesa agropecuária e, conseqüentemente, do agronegócio no país com foco na qualidade da lei produzida e aplicada por este setor, considerando que “a manutenção e expansão desse mercado só são possíveis pelo estabelecimento de uma relação de confiança e credibilidade entre produtores e consumidores quanto à qualidade e inocuidade dos produtos comercializados” (Projeto Inova Defesa, 2008).

A abordagem levou em conta, em princípio, o objetivo estabelecido no projeto de valorizar o conhecimento científico para realizar o diagnóstico sobre a legislação em defesa agropecuária e agronegócio e buscou revelar os pontos nevrálgicos de um sistema complexo, ampla e intensamente impactado pelo contexto internacional, apontando, de

* Painel “Legislação em Defesa Agropecuária e desenvolvimento sócio-econômico: tensões, tendências e boas práticas” (28/05/2010) apresentado na II Conferência Nacional sobre Defesa Agropecuária, resultado do projeto de pesquisa “Inova Defesa”, financiado pelo Cnpq (www.inovadefesa.ning).

** Docente da Faculdade de Direito da UFMG. Coordenadora do Observatório para Qualidade da Lei, projeto vinculado ao Programa de Pós Graduação em Direito. E-mail: fabiana.demenezes@terra.com.br

*** Bolsista do Cnpq Modalidade: DTI, pesquisadora vinculada ao Observatório para qualidade da lei. E-mail: lecamilo11@gmail.com

acordo com a Legística ou Legisprudência – marco teórico do trabalho –, a necessidade de planejamento regulatório e legislativo para alavancar o crescimento do setor de forma equilibrada e racional e que leve em consideração o direito fundamental à alimentação e saúde.

Considerando essa perspectiva, o trabalho inseriu-se em um contexto de racionalização da produção legislativa, em busca de coerência e efetividade das normas em um ordenamento em que a complexidade é potencializada pela existência de três âmbitos de elaboração legislativa, bem como de normas produzidas por organismos internacionais e por relações comerciais entre países, as quais afetam diretamente as normas produzidas pelo Brasil.

No caso do subsistema normativo de defesa agropecuária, a dificuldade de compreensão das normas, não só quanto ao seu sentido, mas quanto à possibilidade de sua aplicação, apresentou-nos conflitos relativos à vigência, competência e hierarquia de atos normativos elaborados não somente pelo Legislativo, mas também pela Administração Pública, principalmente no âmbito dos ministérios e das secretarias de estado, assim como das agências reguladoras.

Para realizar o diagnóstico sobre o estado da estrutura normativa do sistema de defesa agropecuária, as pesquisadoras desenvolveram tarefas de acordo com o método da avaliação legislativa estabelecida pela legística. Em todas as atividades, a atuação foi conjunta, exceto no que diz respeito ao levantamento dos problemas que apareceram nas decisões judiciais proferidas pelos Tribunais Regionais Federais, pelo Superior Tribunal de Justiça e pelo Supremo Tribunal Federal, que foi realizado exclusivamente pela bolsista, conforme plano de trabalho.

A conjunção dos dados obtidos, tanto por meio de pesquisa in loco, como de pesquisa virtual, revelou o caos legislativo e normativo em que se inserem as ações, às vezes conflitantes, entre órgãos que atuam no setor e que, por tal motivo, levam diversas questões à apreciação do Judiciário, pois o consenso não é facilmente alcançado, ainda que seja querido pela lei. Este último se ressentiu diante da má qualidade das leis, o que leva, em muitos casos, ao ativismo judicial.

Outrossim, a dificuldade de compreensão do sistema mostrou-se extraordinária não só para os juristas, mas principalmente para

aqueles que aplicam as normas, seja nas ações concernentes à fiscalização e à atuação do setor público, de modo geral, seja quanto aquelas realizadas pelo setor privado. A ausência de racionalidade seguida pela falta de clareza na estrutura do ordenamento e de suas proposições apontou a necessidade de capacitação em legislação e regulação daqueles que atuam diariamente com a execução das normas e leis, seja em órgãos públicos ou privados.

Esses conflitos existentes podem ser reduzidos e sanados, em primeiro lugar, com a existência de planejamento regulatório que considere o contexto vigente e o círculo normativo como um todo, bem como com o uso de técnicas e experiências de simplificação, uniformização e harmonização normativa, assim como por estudos de análise de impacto de legislações em momento anterior e posterior à sua entrada em vigor. A adoção de boas práticas inscritas em relatórios e recomendações internacionais, assim como afirmadas no Brasil por órgãos como o INMETRO (Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial) ou executadas por programas como o Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional (PRO-REG), que incluam o MAPA, podem apontar para um caminho para o aperfeiçoamento das instituições e, conseqüentemente, o aumento do nível de confiança dos indivíduos na legislação e na execução de ações que impliquem o efetivo desenvolvimento sócio-econômico do país.

PALAVRAS-CHAVE: sistema normativo de defesa agropecuária e segurança alimentar. Sistema normativo complexo. Sistema brasileiro de legislação multinível.

SUMÁRIO: 1. CONTEXTO E INTRODUÇÃO. 2. MARCOTEÓRICO. 3. METODOLOGIA. 3.1. Avaliação legislativa - a exigência de racionalidade do processo legislativo. 3.2. Atividades desenvolvidas no curso do projeto INOVADEFESA . 4. A JURISPRUDÊNCIA DOS TRIBUNAIS REGIONAIS FEDERAIS, DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Letícia Camillo dos Santos. 5. RESULTADOS. 6. O CONTEXTO INTERNACIONAL E AS AÇÕES BRASILEIRAS PARA

MELHORAR A QUALIDADE DA REGULAÇÃO.
7. CONCLUSÕES. 8. BIBLIOGRAFIA CITADA E
ENDEREÇOS ELETRÔNICOS CONSULTADOS. 9.
ANEXOS.

1. CONTEXTO E INTRODUÇÃO

A pesquisa realizada no Projeto Inovação Tecnológica para a Defesa Agropecuária pretendeu apontar problemas de ordem normativa, considerando o subsistema de normas (leis, atos normativos exarados pelo Poder Executivo, normativas e recomendações internacionais) afetas à agropecuária brasileira. Objetivou-se a compreensão do sistema como um todo, em uma perspectiva de racionalidade do círculo normativo que tem início com o processo de elaboração das normas, a participação de técnicos qualificados que detêm informações qualificadas sobre o contexto de incidências das normas, sua discussão junto aos interessados/afetados, até a efetiva implementação de políticas e execução de atos que demandam, inclusive, sanções (fiscalização).

O setor agropecuário representa um terço do Produto Interno Bruto do país e por causa dele o Brasil ocupa a terceira posição no *ranking* dos maiores exportadores agrícolas do mundo. Esses fatores indicam a importância de se pensar sobre o direito, pois a qualidade das normas está diretamente relacionada à confiança que os cidadãos e empresas depositam nas instituições. No contexto da agropecuária, é significativo o papel de uma política sanitária direcionada à obtenção de segurança dos alimentos, tanto para os produtores e consumidores brasileiros, como para os países importadores de alimentos produzidos pelo Brasil e, conseqüentemente, para alcançar o desenvolvimento econômico e social.

Diante da perspectiva exposta acima, a pesquisa pretendeu apresentar um diagnóstico sobre sistema jurídico afeto à defesa agropecuária brasileira, por meio de uma abordagem que tem como marco teórico e metodológico a Teoria da Legislação, Legisprudência ou Legística, em que se defende o aperfeiçoamento teórico e técnico

dos instrumentos de ação daqueles a quem competem as decisões do Estado, considerando o critério de *exequibilidade política* das medidas e ações voltadas para a defesa agropecuária (CHEVALLIER, 1992, p. 14).

Salienta-se que a promoção e a execução de políticas ligadas à defesa agropecuária encontram respaldo na Constituição da República porque têm como fundamento os direitos sociais à saúde e à alimentação, este último introduzido no ordenamento jurídico por meio da Emenda Constitucional nº 63/2010. Por tal motivo, a questão sanitária na agropecuária não diz respeito somente à concorrência e desenvolvimento do agronegócio, mas surge como o direito humano de ter uma alimentação adequada e saudável, concretizado por meio de normas efetivas e eficazes.

De fato, é fundamental para o Estado e para os cidadãos pensar sobre a legislação, pois ela é uma das formas mais importantes de expressão da vontade estatal, principalmente quando se compreende que ela não só cria obrigações e direitos, como estabelece diretivas para a atuação do governo dentro dos limites estabelecidos no texto constitucional.

Cumpre ressaltar que, para a pesquisa desenvolvida, a palavra legislação, sob o ponto de vista da Legística (SOARES, 2009), compreende não só os atos dos Parlamento, mas também todos os atos normativos editados pela Administração Pública, pelos organismos internacionais e por países que negociam com o Brasil, e afetam, direta ou indiretamente, as ações concernentes à defesa agropecuária.

Por fim, no contexto da pesquisa, a política sanitária foi abordada como “aquela espécie de padrão de conduta (*standard*) que assinala uma meta a alcançar, geralmente uma melhoria” (COMPARATO, 1998, p. 42) na qualidade dos alimentos e insumos produzidos em território brasileiro, operacionalizada por meio de normas e leis editadas pelo Poder Legislativo federal, estadual e municipal, assim como pelos órgãos do Poder Executivo nos três âmbitos da federação e, nesse caso, especialmente, a Secretaria de Defesa Agropecuária vinculada ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.

2. MARCO TEÓRICO

Para a realização do diagnóstico e avaliação do sistema normativo de defesa agropecuária usou-se como fundamento teórico e metodológico a Teoria da Legislação, Legisprudência ou Legística, adotando-se uma compreensão racional teórica e técnica do fazer legislativo, que busca o aprimoramento da qualidade da legislação, tanto quanto ao seu conteúdo, quanto à sua forma. Neste contexto, a legislação é entendida em sentido mais amplo e inclui não só as normas produzidas pelos parlamentares, como também aquelas exaradas no âmbito da administração pública que, na maior parte das vezes, produzem efeitos concretos e diretos na vida dos cidadãos.

A Legisprudência considera o processo de elaboração legislativa como um processo de aprendizado reiterado, pois ainda que as leis tenham caráter geral e abstrato, elas não são entendidas como algo fixo no tempo, posto e imutável. Em um sistema de direito romano-germânico como o brasileiro, em que a lei escrita é a principal ferramenta de decisão do Estado e tem o condão de estabelecer diretrizes, ordenar, criar obrigações, permissões e proibições, o peso da atividade legiferante não pode ser subestimado. É neste contexto que a Legisprudência considera necessária a discussão e a adoção de ferramentas que expressem a vontade estatal dentro de parâmetros racionais.

Por este viés, o legislador é tido como responsável por seus atos, no sentido de que deve apresentar justificção para legislar, pois a justificção é parte do processo de legitimação dos atos legislativos. Neste cenário, a política não é excluída do direito, pois o legislador, a despeito da máxima discricionariedade com que pode atuar, é considerado um ator jurídico (WINTGENS, 2006) que deve justificar a restrição de liberdade que seus atos impõem aos cidadãos, já que a liberdade é vista como ponto de partida e princípio fundante da organização do espaço político.

A concepção exposta acima está intimamente ligada ao fato de o Brasil, assim como a maior parte dos Estados ocidentais contemporâneos, ser um Estado de Direito em que vigora o regime

democrático de tomada de decisões. Por ser um Estado de Direito, prevalece aqui o princípio da legalidade (“art. 5º, II. Ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”, CR/88), do qual deriva a exigência por segurança jurídica e por estabilidade das instituições. Por outro lado, o caráter democrático está fundado no exercício do poder político, de forma direta ou indireta (representativa), pelo povo, considerado soberano por ser o seu legítimo proprietário. O legislador e o administrador público devem, portanto, fazer suas escolhas de forma justificada, já que elas alcançam a legitimidade na vontade popular que eles representam e devem concretizar, diante da multiplicidade de atores que atuam para elaborar a lei conforme Soares (2004).

O Direito, fixado dentro dos limites do texto constitucional, é o instrumento por meio do qual o Estado, através de seus agentes, manifesta suas decisões e executa suas ações em prol da estabilidade e progresso da organização político-social. Nesse sentido, a atuação do Estado, por estar ancorada no referido princípio da legalidade, depende invariavelmente das escolhas legislativas e regulatórias, que podem ter variadas razões de ser.

As razões para a criação legislativa, como expõe Caupers (2009), podem ser de quatro tipos: jurídicas, demandadas pelo princípio de coerência e pela necessidade de completude e densificação do ordenamento jurídico; políticas, para satisfazer os anseios de classes ou grupos que elegeram o representante, ou ainda para cumprir um plano de governo; substanciais, voltadas para resolver questões pontuais de natureza econômica, social ou organizacional; e por fim, oportunistas, que são conjecturais e derivam, muitas vezes, de clamor social intensificado pelos meios de comunicação.

Essa contextualização é importante para a verificação de legitimidade ou, em termos jurisprudenciais, de racionalidade do ato normativo proposto. Segundo Caupers (2009) e também Mader (2002), a racionalidade da lei deriva da sua capacidade de atender aos objetivos previamente estabelecidos e anunciados e pode ser apreendida por meio da avaliação legislativa.

A avaliação de efeitos das leis considera os aspectos formais e materiais das normas e depende essencialmente de dois sub-ramos da Legisprudência, explicitados abaixo, conforme lição de Mader (2002):

- * Metodologia legislativa ou legística material: nesse âmbito do estudo lida-se com o conteúdo da legislação, por meio de uma proposta metodológica que pressupõe ferramentas práticas a serem usadas no contexto de elaboração das normas;
- * Sociologia da legislação: lida com o processo político de implementação da legislação e os seus efeitos;

Em princípio, é importante destacar o que se entende por avaliação legislativa no âmbito da Legisprudência, quais os seus objetivos, métodos e instrumentos usados para compreender a realidade em que incide um ato normativo, já que é a metodologia da pesquisa deriva dos conceitos e métodos estabelecidos pela avaliação dos efeitos das leis.

3. METODOLOGIA

3.1. A avaliação legislativa – a exigência de racionalidade do processo legislativo

Na concepção tradicional da ciência jurídica, a questão relativa à produção das leis foi deixada de lado em prol da interpretação e aplicação das normas porque, em primeiro lugar, imperava uma concepção estática de vida política, em que a lei tinha um caráter imutável. Na verdade, o que ocorreu foi a separação entre direito e política, porque os legisladores, ou melhor, os representantes do povo, estariam legitimados a agir pelo simples fato de serem soberanamente escolhidos pelos cidadãos. Como bem afirma Comparato (1998):

A montagem constitucional do Estado moderno foi feita, inteiramente, com base nessa substituição da vontade individual dos governantes pela autoridade da norma geral, superior e permanente, isto é, da lei, no sentido solene que a palavra apresentava em suas origens. (COMPARATO, 1998, p. 40)

No entanto, especialmente a partir da passagem do Estado liberal para o Estado Social, a legitimidade do poder do Estado passou a estar associada à sua capacidade de realizar objetivos predeterminados, ante o reconhecimento de direitos sociais econômicos e culturais, tais como saúde, educação, trabalho, já que “o Estado Social é, pois, aquela espécie de Estado Dirigente em que os Poderes Públicos não se contentam em produzir leis ou normas gerais, mas guiam efetivamente a coletividade para o alcance de metas predeterminadas” (COMPARATO, 1998, p. 43). Diante de tal contexto, houve a necessidade de redefinir o papel do Estado para atender às finalidades coletivas e atingir a igualdade material entre os governados.

É no Estado Social que o Poder Executivo adquire proeminência em detrimento do Poder Legislativo, pois o critério para avaliar a qualidade de atuação dos governantes passa a ser o da implementação de políticas públicas que assegurem aos cidadãos condições dignas de existências formuladas, como toda decisão estatal, por meio de leis.

O Poder Executivo participa do processo de decisão na escolha do conteúdo das normas porque a ele é delegada a tarefa de *densificação da legislação* (SOARES, 2007 p.9), ou seja, precisão do conteúdo normativo com base na realidade em que a norma vai ser aplicada, o que lhe garante discricionariedade, ainda que em âmbito menor que o do legislador, para realizar suas escolhas.

Essa compreensão colocou o Estado numa posição de super-regulador, com a proliferação legislativa, além da consolidação de Cortes Constitucionais como quase-legisladoras, na medida em que suprimiam lacunas e omissões normativas, ou ainda quando interpretavam as leis, criando normas de caráter geral e abstrato (súmulas e súmulas vinculantes), equivalentes às leis. Diante da inflação legislativa – de 1988 a 2008, o Brasil editou 3.776.364 (três milhões, setecentos e setenta e seis mil e trezentos e sessenta e quatro) atos normativos¹ -, e dos gastos despendidos com legislação

¹ Fonte: Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário. Disponível em <<http://www>.

mal formulada, houve quem declarasse, inclusive, que deveríamos “colocar o Estado para fazer dieta” (KARPEN, 2002, p. 20). Esse panorama, que não é privilégio ou infortúnio somente do Brasil, levou estudiosos a voltarem os seus olhares para o fazer legislativo na busca de uma racionalidade capaz de justificar a legislação, reduzir o excesso de regulamentação e aprimorar a qualidade dos atos normativos. A realização de efeitos pretendidos pelas leis tornou-se “fundamento primordial da legitimidade de ação do Estado” (MADER, 1991, p. 40)

Com essa mudança de paradigma, a avaliação legislativa tornou-se o instrumento capaz de apreender os efeitos das leis sobre a realidade, o que coloca o legislador na posição de responsável pela realidade social e pela adequação das normas a ela. Tomando como referência a obra de Mader (2002), pode-se dizer que a avaliação legislativa implica a análise e avaliação dos efeitos da legislação e compreende três elementos:

1. a avaliação diz respeito à legislação, compreendendo-se aí os atos normativos do Parlamento e as decisões da Administração Pública, ou seja, atos normativos como resoluções, portarias, instruções normativas, decretos, etc.
2. a avaliação interessa-se pelos efeitos dos atos normativos; pelo exame da extensão e das conseqüências das mudanças e não-mudanças de atitudes, comportamentos e situações provocadas pela legislação.
3. a avaliação é feita de forma metódica, que apresenta três características:
 - * é realizada de forma que identifique as bases para julgamentos e afirmações sobre relações causais entre os atos normativos e a realidade social observável;
 - * realiza-se da forma mais sistemática possível, de modo a

ibpt.com.br/home/publicacao.view.php?publicacao_id=13081&pagina=10> Acesso em 25 de agosto de 2010.

- levar em conta os efeitos relevantes;
- * realiza-se da forma mais objetiva possível, sem considerar interesses privados.

Os resultados da avaliação podem, após publicados, ser utilizados tanto pelo legislador e administradores públicos, como fonte de informação para justificar a feitura das leis ou o dever de correção, como para juízes, para aumentar o grau de compreensão sobre o contexto de incidência das normas em discussão.

Cumprir ressaltar, outrossim, parâmetros usados para a avaliação das leis, também identificados por Mader (2002):

- **Efetividade**, que implica a avaliação sobre a correspondência entre as atitudes dos destinatários, inclusive dos agentes públicos que implementam as leis, e o modelo normativo proposto, ou seja, se o comportamento de obediência ou respeito às normas pelos indivíduos correspondente àquilo que foi proposto pela lei;

- **Eficácia**, que diz respeito ao alcance de objetivos propostos pela lei, ou seja, se a lei atinge os objetivos propostos e se a realização dos objetivos resulta, de fato, da lei;

- **Eficácia**, é um critério que implica avaliação de custos e benefícios e envolve não somente fatores econômicos, mas também elementos imateriais, como dados psicológicos e sociais, efeitos negativos e inesperados, entre outros.

É importante compreender que esses conceitos implicam, necessariamente, uma avaliação da legitimidade das normas dentro do ordenamento, pois leis incoerentes produzem impactos no sistema como um todo e retiram dele, e principalmente da norma em questão, a validade necessária para a sua aplicação.

Consistência e coerência são dois conceitos que não se confundem. O primeiro diz respeito à ausência de contradições dentro de um dado sistema e implica uma exigência de lógica. Já a coerência, um conceito de alcance mais amplo, demanda que o sistema, como um todo, faça sentido. Nesse caso, é preciso salientar que a consistência é uma condição de coerência, mas não é a única condição, conforme expõe Wintgens (2006).

Várias são as ferramentas que podem ser utilizadas para avaliar os efeitos das leis, no entanto, não se pode olvidar que as leis têm um caráter essencialmente político e, por isso, é possível dizer que uma abordagem científica ou quase-científica seja praticamente inviável, até mesmo porque os custos para tanto seriam muito altos e, principalmente porque, em um determinado nível, a lei depende de uma escolha política que deriva de acordo de interesses e da discricionariedade do ator político, como salienta Soares (2009).

3.2. Atividades desenvolvidas no curso do projeto INOVADEFESA

A pesquisa realizada no Projeto Inovação Tecnológica para Defesa Agropecuária, baseando-se nos conceitos de avaliação legislativa, utilizou-se das seguintes ferramentas para fazer um diagnóstico sobre o sistema de Defesa Agropecuária: entrevistas com agentes públicos que atuam junto ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, à Agência Nacional de Vigilância Sanitária, com consultores legislativos do Congresso Nacional, profissionais que atuam no setor, como fiscais agropecuários, veterinários, engenheiros agrônomos e membros do Ministério Público Federal. Quanto aos documentos, foram analisados os discursos presentes em audiências públicas organizadas pelo Congresso Nacional e no relatório da Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural da Câmara dos Deputados, a tipologia dos atos normativos afetos à defesa agropecuária, atos normativos do sistema de defesa como: Decreto nº 24.114/34, Decreto nº 24.548/34, Lei nº 1.283/50, Lei nº 7.802/89, Lei nº 7.889/89, 8.171/91, Lei nº 8.918/94, Lei nº 9.782/99, entre tantos outros.

Na verdade, a pesquisa não buscou catalogar todas as leis existentes, até porque tal ação é prescindível, já que se partiu do pressuposto – afirmado por servidores do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – de que a base de dados contida no sítio <http://www.agricultura.gov.br/>, no sistema de consulta à legislação denominado SISLEGIS, contém dados sobre todos os atos normativos existentes, assim como sobre revogações e alterações.

Apenas a título exemplificativo, foram documentados alguns dados para compreender a dimensão do sistema normativo afeto ao setor agropecuário brasileiro. Uma consulta na base SISLEGIS, realizada entre os anos de 2000 a 2010, nos itens “portaria”, “resolução” e “instrução normativa”, são encontrados 42.904 atos². Já uma consulta feita considerando os indexadores “sanidade” e “defesa agropecuária”, somente sobre os itens “lei”, “decreto”, “decreto-lei”, “lei complementar” apresentou 107 resultados para o primeiro indexador (sanidade) e 82 resultados para o segundo (defesa agropecuária). É preciso esclarecer, no entanto, que o resultado não aponta somente as normas em vigor, mas apresenta, inclusive, normas que já foram revogadas, até mesmo porque elas continuam válidas para os atos que foram praticados durante o seu período de vigência (*tempus regit actum*).

O objetivo da pesquisa, portanto, foi diagnosticar as inconsistências normativas identificadas com a conseqüente elaboração de relatório contendo recomendações para boa legislação/regulação, de forma a orientar e qualificar a produção jurídica da área de Defesa Agropecuária.

Dois fatores devem ser mencionados quanto à pesquisa: em muitos casos, os entrevistados foram renitentes quanto à afirmação da existência de problemas normativos no sistema de defesa. Muitos, inclusive, não permitiram a sua identificação e vinculação com a fala, mesmo tendo sido afirmado que a pesquisa científica e, por isso, objetiva.

² Fonte de informações: SISLEGIS – Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. In: < <http://extranet.agricultura.gov.br/sislegis/action/detalhaAto.do?method=abreLegislacaoFederal&chave=50674&tipoLegis=A> >. A informação não causa espanto quando comparada aos 3.776.364 (três milhões, setecentos e setenta e seis mil, trezentos e sessenta e quatro reais) de atos normativos editados no Brasil entre 1988 e 2008: O dado deriva do relatório “Quantidade de normas editadas no Brasil: 20 anos da Constituição Federal de 1988”, elaborado pelo Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário, publicado em 03/10/2008 no site do IBPT.

Disponível em <http://www.ibpt.com.br/home/publicacao.view.php?publicacao_id=13081&pagina=10>. Acesso em 25 de agosto de 2010.

Uma das formas de incentivar os envolvidos a falar sobre problemas existentes no sistema foi a criação do grupo “A Defesa Agropecuária nos Tribunais” na plataforma da Rede de Inovação Tecnológica, operada através da rede social NING. A ação produziu mais resultados que outros grupos e fóruns criados também para discutir a legislação que, no entanto, não foram alimentados pelos participantes da rede.

No caso específico do grupo sobre a jurisprudência, houve uma participação maior, mas ainda sim insuficientemente relevante, considerando a dimensão da pesquisa desenvolvida. Esse contexto levou à consideração da jurisprudência, ao lado das participações de diversos atores (governo, setor produtivo, sociedade civil, legislativo, administração da justiça) documentadas nos relatórios da CAPDR como as fontes primordiais para a reconstrução do contexto dos efeitos dos gargalos legislativos para fins do trabalho de diagnóstico e avaliação.

4. A JURISPRUDÊNCIA DOS TRIBUNAIS REGIONAIS FEDERAIS, DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA.

Inicialmente, cumpre ressaltar que a pesquisa de julgados desenvolvida neste item foi realizada somente pela bolsista, Leticia Camilo dos Santos, de acordo com o estabelecido no plano de trabalho vinculado ao projeto.

Na teoria tradicional sobre fontes do direito veiculada pelo sistema de *civil law*, em que a lei escrita tem supremacia na produção do direito, a jurisprudência, ou seja, os julgados exarados pelos juízes e Tribunais sempre foram considerados secundários, pois “a presença de leis de direito substanciais faz com o juiz, ao decidir uma controvérsia, deva procurar e encontrar a solução naquilo que as leis ordinárias estabelecem” (BOBBIO, 2007, p. 205). De fato, a atividade do juiz deve estar limitada à lei, pois ela estabelece uma moldura legal da qual, em princípio, o magistrado não pode se afastar.

No entanto, a realidade mostra um panorama muito diferente da teoria, pois é significativo o papel que a interpretação do direito

pelos tribunais vem exercendo sobre a definição da norma a ser aplicada aos casos concretos, além de se tornarem precedentes que, ao longo do tempo, são, muitas vezes, mais citados do que a própria lei. É evidente, por outro lado que, sendo o Poder Judiciário aquele que estabelece, em último plano, o sentido da lei, sua capacidade interpretativa e criadora aumenta quando a lei não é clara ou incoerente, ou apresenta uma lacuna.

O processo de interpretação, por este viés, não pode ser desconsiderado. Entretanto, este ponto merece parênteses: a legística defende o diálogo entre as fontes do direito e um processo comunicativo de participação na produção normativa que, “cria um espaço de discussão privilegiado, porque propicia um fluxo de informações que tendem a minimizar a ausência de adesão às normas jurídicas [...]” (SOARES, 2004, p. 37).

A racionalização do processo de produção da lei no contexto da legística depende fundamentalmente de três pilares: a justificativa para a decisão de legislar e, portanto, para interferir na esfera de liberdade dos indivíduos; a exigência de um processo comunicativo entre os envolvidos, inclusive com o diálogo entre as fontes do direito e, nesse sentido, entre Legislativo, Executivo e Judiciário; a avaliação legislativa, com a verificação dos efeitos das leis.

Como expõe a professora e juíza do trabalho, Mônica Sette Lopes (1993), o juiz detém um poder discricionário e atua, nesse sentido, “como ajustador do ordenamento às situações da vida”, considerando como pressuposto a existência de uma norma ditada pelo legislador que, considerada no contexto do ordenamento jurídico, delimitará o campo de atuação judicial.

Como segurança jurídica também é sinônimo de justiça para um Estado de Direito, a confiança em uma decisão mais justa depende também da margem de manobra que é deixada ao juiz pelo legislador para interpretar os fatos. Assim, embora esse espaço de adequação sempre deva existir, é importante que o legislador pense sobre a linguagem do direito e, principalmente, sobre a forma como estará estruturado o sistema de modo a garantir coerência. É preciso que o

legislador, portanto, pense sobre a lei e não atue somente com base em especulações e intuição.

Quando a lei é mal elaborada, especialmente em casos como o de invalidade perante o sistema, em que a falta de coerência é patente, seja porque houve desrespeito pelo sistema de hierarquias e competências, seja porque o seu conteúdo cria para o jurisdicionado obrigações abusivas, o Poder Judiciário pode ser chamado a resolver o conflito de interesses gerados por antinomias que impedem a efetivação do direito.

Diante desse quadro, a jurisprudência é uma fonte de informação qualificada para todos os atores envolvidos na dinâmica do sistema, porque ela concentra informações sobre os efeitos das leis. A legística, nesse sentido, considera que

o papel do parlamento em matéria legislativa não termina quando a lei é adotada e entra em vigor (GUSY, 1985, p. 291 ss; 294). O legislador deve, ao contrário, assegurar-se, ao longo da existência da lei, de reunir informações e fatos pertinentes que lhe permitam avaliar os efeitos do texto sobre a realidade e ressaltar as eventuais diferenças com os objetivos iniciais. (FLÜCKIGER, 2009, p. 15)

Tal compreensão deriva do entendimento de que o legislador responsável tem um dever de observar o resultado, ou efeitos, das leis por meio da interpretação realizada pelos Tribunais. As cortes, portanto, fornecem ao legislador dados sobre os efeitos das leis que podem e devem ser usados no procedimento de avaliação legislativa e mesmo de elaboração de novas leis para justificar a decisão de legislar. Diante da consideração de que o legislador não tem um poder ilimitado para atuar, é coerente que ele tenha uma obrigação de corrigir as leis ao verificar problemas que podem ser tanto de ordem normativa, como uma inconstitucionalidade ou invalidade dentro do sistema, como uma mudança na situação de fato regida pela norma.

A pesquisa jurisprudencial realizada neste projeto considerou, nesse sentido, o contexto teórico apontado acima, já que as decisões judiciais foram uma das fontes de informação e diagnóstico acerca do sistema normativo de defesa agropecuária. Para tanto, foram analisadas

as decisões proferidas entre os anos de 2000 a 2010, nos Tribunais Regionais Federais, no Superior Tribunal de Justiça e no Supremo Tribunal Federal. Foram utilizados os seguintes indexadores para a pesquisa: “Agrotóxico(s)”, “Defensivo(s) Agrícolas”, “Ministério da Agricultura”, “Defesa Agropecuária”, “Sanidade/Saúde/Sanitária e Animal” e “Sanidade/Saúde/Sanitária e Vegetal” para os Tribunais Regionais Federais. Os julgados foram divididos por Tribunal, por tipo e por estado da Federação. Para o Superior Tribunal de Justiça foram usados indexadores mais precisos e não houve limitação do tempo do julgamento, até porque a base de dados do sistema é pequena. Para o Supremo Tribunal Federal, o tempo dos julgamentos foi determinado devido à grande quantidade de julgados anteriores à década de 90.

Foram documentadas 1.086 decisões dos Tribunais Regionais Federais, 13 decisões do Supremo Tribunal Federal e 117 no Superior Tribunal de Justiça. As conclusões sobre a análise foram colocadas no próximo item, pois foram analisadas no contexto geral da pesquisa. No entanto, abaixo tecemos algumas considerações importantes sobre o resultado:

- não foram encontradas súmulas específicas sobre o tema de defesa agropecuária;
- problemas normativos identificados: incompetência para edição de atos normativos, inovação da ordem jurídica por resolução de órgão do Executivo, conflito de competência entre União e Estados, conflito de competência entre Anvisa e MAPA, MAPA e Receita, MAPA e IBAMA conflito de normas - Código Penal x Lei nº 7.802/89, conflito entre normas, abuso na fiscalização, questionamento sobre a legalidade do laudo de infração, determinação de execução de ato ante inércia da Administração Pública, questionamento sobre a legalidade de cobrança de taxa.
- as matérias mais discutidas são: direito administrativo, especialmente questões afetas a servidores públicos, como greve, gratificação, anistia, e direito tributário.

A média feita entre todos os tribunais revelou que, em torno de 80% do número de processos encontrados pelo indexador “Ministério da Agricultura” tratava de assuntos relacionados a direito administrativo e servidor público;

- a jurisprudência afeta a agrotóxicos foi a que mais apontou questões relativas a conflitos de competência entre União e estados-membros, exorbitância de competência de ato normativo editado pela Administração Pública, conflito de atuação entre MAPA, ANVISA e IBAMA;
- a busca com o indexador “Ministério da Agricultura” foi a que mais apontou ilegalidade de atos normativos do MAPA, nulidade de auto de infração e ofensa ao devido processo administrativo;
- um dos destaques da jurisprudência pesquisada no Superior Tribunal de Justiça foi o questionamento sobre o registro em conselho profissional, como o caso do registro de frigoríficos e indústrias de laticínios nos Conselhos de Química ou Veterinária. Como a Lei nº 6.893/80 não é suficientemente clara e deixa a critério do juiz a análise de fato sobre a atividade preponderante exercida, há decisões conflitantes sobre o assunto, tanto no STJ como nos TRFs. No caso do STJ, a insegurança jurídica parece permanecer, pois há decisão que afirma ser pertinente o registro das referidas atividades em Conselho de Veterinária, mas há também decisão que confirma a desnecessidade de registro no referido conselho profissional. Esse tipo de situação, como já afirmado, gera enorme insegurança jurídica para o jurisdicionado e, no âmbito específico de sua aplicação, enfraquece os conselhos profissionais e a própria atividade, o que cria, em tese, uma sobrecarga de responsabilidade para o Estado que, muitas vezes, não consegue exercer na prática o controle sobre as atividades em questão.
- No âmbito dos Tribunais Regionais Federais, o Distrito

Federal e Minas Gerais apareceram, respectivamente, como 1º e 2º maiores litigantes no TRF 1ª Região; o TRF 2ª Região foi o que apresentou menor quantidade de processos, sendo o Rio de Janeiro o maior litigante. No TRF 3ª Região, São Paulo foi a estado com maior número de processos. O Rio Grande do Sul apareceu como o estado com maior número de processos no TRF 4ª Região. Neste Tribunal, o número de processos foi mais equilibrado e, apesar de ser composto por apenas três estados, é o segundo em número de processos, perdendo somente para o TRF 5ª Região, onde a maior parte dos processos diz respeito a questões de direito administrativo. No TRF 5ª Região, o estado de Pernambuco foi o mais litigante. Esses dados podem ser compatibilizados com dados do Censo Agropecuário de 1995-1996, realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). A região Sul fica em segundo lugar quanto ao número de estabelecimento agropecuários – 1.010.335 –, somente atrás do Nordeste, com 2.469.070. No entanto, deve-se ressaltar que a região Sul tem, aproximadamente, um terço do território físico da região Nordeste. No Sudeste, Minas Gerais e São Paulo se destacam pelo número de estabelecimentos agropecuários, 550.529 e 231.402, respectivamente. No Nordeste, Bahia, Ceará e Pernambuco estão em primeiro, segundo e terceiro lugar, com 765.498, 383.010 e 308.978, respectivamente. No entanto, a Bahia tem jurisdição no TRF 1ª Região e não apresentou elevado número de processos. Tal resultado pode estar associado ao fato de a Bahia, de acordo com o Censo Agropecuário de 1996, ser um estado com alta concentração de terras (os estabelecimentos com menos de 100 ha, representavam, em 1995, cerca de 93% do total e ocupavam menos de 30% da área). É notório o fato de que as regiões Sul e Sudeste tenham os maiores índices de desenvolvimento humano do país, juntamente com o Distrito Federal (1ª posição). Isso pode explicar o fato de

as populações dos estados pertencentes a estas regiões terem um nível de educação superior ao dos estados das outras regiões, especialmente o Nordeste, que apresenta os menores índices de desenvolvimento humano do Brasil. A informação e a educação são fatores importantes que devem ser tomados em consideração no que diz respeito ao acesso à justiça.

- os mandados de segurança foram utilizados, basicamente, para atacar atos administrativos abusivos relativos a servidores e atos normativos que exorbitavam o poder regulamentar, como portarias e instruções normativas.

Abaixo seguem os dados sobre os Tribunais. Nos anexos I a IV estão as tabelas que representam os dados dos Tribunais Regionais Federais.

Supremo Tribunal Federal

Na busca pelo termo “**agrotóxicos**”, foram encontrados 3 documentos. Período das decisões: agosto de 2000 a maio de 2010.

Tipologia:

- * **1 Habeas Corpus** – crime tipificado na Lei nº 7.802/89, inépcia da denúncia.
- * **1 Recurso Extraordinário** – constitucionalidade da exigência de cadastramento de agrotóxico perante Departamento de Meio-Ambiente;
- * **1 Agravo Regimental no Recurso Extraordinário:** Exame sobre a Lei nº 7.747/82-RS para verificar se houve invasão de competência da União. Neste julgamento, o Plenário definiu o conceito de normas gerais a cargo da União e retificou as normas desta lei que superavam os limites da alçada estadual.

Na busca pelo termo “**Ministério da Agricultura**”, foram encontrados 6 documentos. Período das decisões: dezembro de 2001 a março de 2010.

Tipologia:

- * **1 Recurso Ordinário em Mandado de Segurança** – alegação de que a Lei n.º 6.305/75 e seu regulamento (Decreto n.º 82.110/78) não foram recepcionados pela Constituição Federal de 1988;
- * **1 Petição**: demarcação de terras indígenas;
- * **4 Mandados de Segurança**: desapropriação para fins de reforma agrária; direito administrativo – servidor público, cálculo de proventos, nomeação a cargo;

Na busca pelo termo “**Defesa Agropecuária**”, foram encontrados 2 documentos. Período das decisões: agosto de 2004 a novembro de 2007.

Tipologia:

- * **1 Agravo Regimental no Recurso Extraordinário**: Direito Tributário, taxa de Classificação Vegetal - Legitimidade na utilização da quantidade do produto a ser classificado na definição da base de cálculo da taxa, já que quanto maior essa grandeza, maior o custo da atividade prestada pelo Estado;
- * **1 Agravo Regimental no Agravo de Instrumento**: questão infraconstitucional em que o STF alega impossibilidade de decisão por não ser a instância adequada.

Na busca pelos termos “**sanidade/saúde/sanitário e animal**”, foram encontrados 2 documentos. Período em foram proferidas as decisões: junho de 2005 a maio de 2006.

Tipologia:

- * **2 Ações Diretas de Inconstitucionalidade:** 1) Ação contra a lei estadual paranaense de nº 14.162, de 27 de outubro de 2003, que estabelece vedação ao cultivo, a manipulação, a importação, a industrialização e a comercialização de organismos geneticamente modificados. 2. Alegada violação aos seguintes dispositivos constitucionais: art. 1º; art. 22, incisos I, VII, X e XI; art. 24, I e VI; art. 25 e art. 170, caput, inciso IV e parágrafo único. 3. Ofensa à competência privativa da União e das normas constitucionais relativas às matérias de competência legislativa concorrente. 4. Ação Julgada Procedente; 2) ação contra a lei estadual paranaense de nº 14.162, de 27 de outubro de 2003, que estabelece vedação ao cultivo, a manipulação, a importação, a industrialização e a comercialização de organismos geneticamente modificados. 2. Alegada violação aos seguintes dispositivos constitucionais: art. 1º; art. 22, incisos I, VII, X e XI; art. 24, I e VI; art. 25 e art. 170, caput, inciso IV e parágrafo único. 3. Ofensa à competência privativa da União e das normas constitucionais relativas às matérias de competência legislativa concorrente. 4. Ação Julgada Procedente. 3. Ocorrência de substituição - e não suplementação - das regras que cuidam das exigências, procedimentos e penalidades relativos à rotulagem informativa de produtos transgênicos por norma estadual que dispôs sobre o tema de maneira igualmente abrangente. Extrapolação, pelo legislador estadual, da autorização constitucional voltada para o preenchimento de lacunas acaso verificadas na legislação federal.

Na busca pelos termos “**sanidade/saúde/sanitário e vegetal**”, não foram encontrados documentos relativos ao período de 2000 a 2010.

Superior Tribunal de Justiça

Na busca pelo termo “**agrotóxicos**”, foram encontrados 46 documentos. Período das decisões: agosto de 1990 a março de 2010.

Tipologia:

- * **5 Habeas Corpus** – comercialização, transporte de resíduos e embalagens vazias sem cumprimento das exigências legais, contrabando.
- * **2 Recurso ordinário em HC** – aplicação de agrotóxicos sem uso de medidas para proteção ao meio ambiente; depósito irregular de agrotóxico
- * **2 Recursos Ordinários em Mandado de Segurança:** Deferimento de licença ambiental para reciclagem de embalagens vazias. Inovação da ordem jurídica por resolução do CONAMA; Legislação concorrente de Estados e União sobre uso, produção, consumo e comércio de agrotóxicos.
- * **27 Recursos Especiais:** ação civil pública para determinar à ANVISA a manutenção da proibição de uso de substância; ausência de competência para edição de ato normativo pela Gerência Regional do IBAMA; importação irregular de agrotóxicos; competência concorrente União e Estados para medidas emergenciais contra contaminação; habilitação de técnico agrícola para prescrição de agrotóxico; ação de indenização por contaminação por agrotóxicos no trabalho (agente de vigilância do MAPA); conflito de competência entre União e Estados; legalidade de lei estadual; direito tributário; ofensa à lei federal pela lei municipal (REsp 29299 / RS)
- * **5 Agravos Regimentais:** competência concorrente para registro (verificar se isso não é um mais um entrave, já que o registro já é feito pelo MAPA); necessidade de prévia

análise de impacto ambiental; possibilidade de prescrição de receituário para venda de agrotóxicos por técnico agrícola; restrição de comercialização de agrotóxicos por lei municipal.

- * **1 conflito de competência:** apurar o juízo competente (federal ou estadual) para processar demanda sobre contrabando de agrotóxicos.
- * **3 Embargos declaratórios; 1 embargos infringentes;**

Na busca pelos termos “**Ministério da Agricultura**” e “**competência**”, foram encontrados 27 documentos. Período em que foram proferidas as decisões: outubro de 1990 a outubro de 2008.

Tipologia:

- * **14 Mandados de Segurança:** direito administrativo – empregado público, servidor, anistia; plantio de OGM – conflito MAPA x Estado do PR; desapropriação e reforma agrária. A maior parte dos mandados refere-se à questões sobre servidores públicos, empregados públicos e anistia.
- * **7 Recursos Especiais:** conflito aparente de normas relativas à competência para fiscalização; direito administrativo – gratificação de desempenho de atividade de fiscalização agropecuária; direito penal, falsidade ideológica; direito tributário- questionamento sobre a legalidade de portaria interministerial (Receita, MAPA, Casa Civil);
- * **4 Conflitos de Competência:** conflito entre juízo estadual e federal para apurar crime (transgênico); conflito competência penal;
- * **1 Agravo Regimental:** receio de anulação de anistia pelo Ministro do MAPA.
- * **1 Embargos declaratórios;**

Na busca pelos termos “**Ministério da Agricultura**” e “**fiscalização**”, foram encontrados 15 documentos. Período em que foram proferidas as decisões: setembro de 1993 a setembro de 2008.

Tipologia:

- * **3 Mandados de Segurança:** direito administrativo – concurso público; gratificação – servidor público;
- * **11 Recursos Especiais:** legalidade de ato administrativo; ilegalidade da fiscalização; tributário - status jurídico diferenciado MAPA x Receita – registro e alíquota; greve de serviço público (mercadoria sujeita a perecimento); registro em conselho profissional de sociedade comerciante de produtos agrícolas.
- * **1 Agravo Regimental:** direito tributário – registro no MAPA – alíquota.

Na busca pelos termos “**defesa e agropecuária**”, foram encontrados 6 documentos. Período em que foram proferidas as decisões: março de 1993 a agosto de 2009.

Tipologia:

- * **3 Agravos Regimentais no Recurso Especial:** direito administrativo – servidor público;
- * **1 Recurso Ordinário em Habeas Corpus:** Rito sobre crimes de responsabilidade de funcionário público;
- * **1 Recurso Ordinário em Mandado de Segurança:** direito tributário;
- * **2 Recursos Especiais:** direito tributário – ICMS e acordo Gatt.

Na busca pelos termos “**sanidade/saúde/sanitário e animal**”, foram encontrados 17 documentos. Período em que foram proferidas as decisões: junho de 1993 a maio de 2010.

Tipologia:

- * **9 Recursos Especiais:** indenização sobre abate de animais (lei especial); responsabilidade civil do Estado por inobservância de regras sanitárias; registro em conselho profissional; direito tributário.
- * **5 Mandados de Segurança:** direito administrativo – servidor público,
- * **1 Embargos Declaratórios em Mandado de Segurança** – discussão sobre fixação de padrões por Instrução Normativa que extrapolaram a lei;
- * **1 Embargos Declaratórios em Recurso Especial** – abatedouro clandestino, crime contra relação de consumo;
- * **1 Habeas Corpus** – dilação probatória;

Na busca pelos termos “**sanidade/saúde/sanitário e vegetal**”, foram encontrados 6 documentos. Período em foram proferidas as decisões: junho de 1994 a abril de 2010.

Tipologia:

- * **1 Agravo Regimental em Suspensão da Segurança:** paralisação de serviço – risco à saúde;
- * **2 Mandados de Segurança:** omissão do Ministério da Agricultura (suspensão de comercialização da Coca-Cola)
- * **3 Recursos Especiais:** suscitação de conflito de competência do Concex para edição de atos normativos; renovação de registro, legalidade de atos normativos;

TRF 1ª Região – Distrito Federal, Goiás, Minas Gerais, Bahia, Piauí, Tocantins, Maranhão, Mato Grosso, Pará, Amapá, Roraima, Rondônia, Amazonas, Acre.

Na busca pelo termo “**agrotóxico(s)**”, foram encontrados 19 documentos.

Período: 2000 a 2010.

Tipologia: 4 apelações cíveis; 10 apelações em mandado de segurança; 2 remessas ex officio em mandado de segurança; 1 agravo de instrumento; 2 remessas ex officio.

Localização: DF – 13; PA – 1; GO – 1; MG- 1; MT – 3;

Na pesquisa surgiram temas como: reavaliação de agrotóxicos; apostilamento; extrapolação de competência de um ato normativo, quando a matéria está afeta ao Legislativo; possibilidade de técnico agrícola prescrever agrotóxicos, questionamento sobre a legalidade de ato normativo, renovação de registro de agrotóxicos.

Na busca pelos termos “**defensivo(s) e agrícola(s)**”, foram encontrados 7 documentos;

Período: 2000 a 2010.

Tipologia: 3 apelações cíveis; 1 remessa *ex officio* em mandado de segurança; 2 apelações em mandado de segurança; 1 remessa *ex officio*;

Localização: DF – 2; MT – 1; RO – 3; PA – 1.

Na pesquisa surgiram temas como: registro de empresa que comercializa defensivos em conselho profissional de veterinária; registro de patente; desapropriação – pagamento de indenização; discussão sobre excesso de regulamentação por parte da ANVISA.

Na busca pelos termos “**Ministério da Agricultura**”, foram encontrados 169 documentos.

Período: 2000 a 2010.

Tipologia: 78 apelações cíveis; 51 apelações em mandado de segurança; 12 remessas ex officio; 12 agravos de instrumento; 5 remessas *ex officio* em mandado de segurança; 3 apelações criminais; 3 embargos infringentes; 1 ação rescisória; 1 habeas corpus; 1 inquérito; 1 recurso criminal; 1 agravo regimental em apelação cível.

Localização: DF – 79; MG – 33; GO – 13; BA – 12; AM – 7; PA – 6; MT – 6; RO – 4; MA – 3; PI – 2; RR – 2; TO – 2.

Na pesquisa surgiram temas como: direito administrativo – servidor público, convênio, gratificação, anistia, reintegração de posse, contratação temporária; processo civil, contratos – Conab e Inbra; direito previdenciário; concurso público; direito tributário; penal, restituição de produto apreendido, comercialização em embalagens irregulares; greve de fiscais agropecuários; apostilamento de agrotóxicos; legalidade multa cobrada em autuação; anulação de ato administrativo; interpretação de portaria do MAPA; auto de infração abusivo, sem motivação; reintegração de posse, terras indígenas; nulidade de ato administrativo; convênio Funarbe e MAPA, ilegalidade na prestação de contas; avaliação de organismos geneticamente modificados; conflito de competência entre delegado do MAPA e Conselho Nacional de Comércio Exterior (classificação de produto de origem vegetal); sanção abusiva imposta por fiscalização; falta de competência do MAPA para aplicação de multa a estabelecimento varejista; direito do trabalho.

Na busca pelos termos “**sanidade/saúde/sanitária e animal**”, foram encontrados 12 documentos.

Período: 2000 a 2010.

Tipologia: 4 apelações cíveis; 2 agravos de instrumento; 3 apelação em mandado de segurança; 1 remessa *ex officio*; 1 agravo regimental de suspensão da segurança; 1 agravo interno em agravo de instrumento.

Localização: DF – 5; MG – 3; GO – 2; BA – 1; MT – 1.

Na pesquisa surgiram temas como: controvérsia sobre a possibilidade de farmacêutico realizar exames laboratoriais e exercer responsabilidade por laboratório de análise clínica de animais; direito previdenciário; direito administrativo – concurso público, currículo ensino universitário; impacto ambiental soja roundup ready (OGM), normas internacionais, resoluções do CONAMA; fiscalização sanitária animal, contratos temporários; direito tributário – inspeção industrial e sanitária de produtos de origem animal; fiscalização - questionamento sobre legalidade de auto de infração; fiscalização – ofensa ao devido

processo administrativo; anulação de auto de infração por ilegalidade e abuso.

Na busca pelos termos “**sanidade/saúde/sanitária e vegetal**”, foram encontrados 2 documentos.

Período: 2000 a 2010.

Tipologia: 1 apelação criminal; 1 apelação cível

Localização: DF – 1; TO – 1;

Na pesquisa surgiram temas como: tráfico de entorpecentes; impacto ambiental de OGM (soja).

Este critério de pesquisa resultou em buscas pouco proveitosas neste Tribunal.

Na busca pelos termos “**defesa e agropecuária**”, foram encontrados 28 documentos.

Período: 2000 a 2010.

Tipologia: 11 apelações em mandado de segurança; 14 apelações cíveis; 1 agravo regimental em apelação em mandado de segurança; 1 agravo regimental em agravo de instrumento; 1 agravo regimental em suspensão de segurança.

Localização: DF – 17; BA – 3; MG – 3; MT – 2; PA – 1, TO – 1, GO – 1.

Na pesquisa surgiram temas como: direito administrativo (servidor); defesa do consumidor; legalidade de ato normativo.

TRF 2ª Região – Rio de Janeiro e Espírito Santo

Na busca pelo termo “**agrotóxico(s)**”, foram encontrados 2 documentos.

Período: 2000 a 2010.

Tipologia: 1 agravo interno, 1 agravo de instrumento.

Localização: RJ – 2.

Na pesquisa surgiram temas como: autorização para utilização de brometo de metila; patente e processo civil;

Neste Tribunal a pesquisa sobre o tema foi pouco proveitosa.

Na busca pelo termo “**defensivo(s) agrícola(s)**”, foram encontrados 3 documentos. **Período:** 2000 a 2010.

Tipologia: 1 mandado de segurança, 1 apelação cível, 1 apelação em mandado de segurança.

Localização: RJ – 2, ES – 1.

Na pesquisa surgiram temas como: registro para empresas varejistas que comercializam defensivos agrícolas; registro de patente no INPI; direito processual civil.

Neste Tribunal a pesquisa sobre o tema foi pouco proveitosa.

Na busca pelos termos “**Ministério da Agricultura**”, foram encontrados 47 documentos.

Período: 2002 a 2010.

Tipologia: 6 apelações em mandado de segurança, 27 apelações cíveis, 2 habeas corpus, 3 agravos de instrumento, 7 remessas *ex officio* em mandado de segurança, 1 mandado de segurança, 1 remessa *ex officio*.

Localização: RJ – 46; ES – 1.

Na pesquisa, surgiram temas como: direito previdenciário; direito administrativo – recusa de laudo de classificador de produtos exportáveis registrado no CACEX; reintegração de posse (Jardim Botânico); contrato de plano de saúde pelo MAPA; direito penal – venda de bebidas adulteradas; reintegração de posse de imóvel situado em área de preservação ambiental; legalidade de IN do MAPA (caso mamão papaya); greve servidor público – continuidade da prestação de serviços; questionamento sobre a legalidade de auto de infração; violação de patente (defensivo agrícola); questionamento sobre erradicação de lavoura de mamão papaya – abuso fiscalização; questionamento sobre a legalidade da Portaria nº 70 do MAPA (caso coco ralado); embarque de mercadoria fora do prazo por aguardar certificado do MAPA, portaria MDIC; mandado de segurança para

impedir lavratura de auto de infração para suspender ordem de não comercialização de sementes de cebola roxa; desnecessidade de licença de órgão ambiental para renovação de registro no MAPA; conflito temporal de aplicação entre lei e portaria (caso laranja Carrefour); aplicabilidade do instituto da renovação compulsória em contrato de locação firmado pela CONAB; mandando de segurança para exercício do poder de polícia (vigilância) em tempo razoável; vício em processo licitatório realizado pelo MAPA; negativa do MAPA em autorizar inclusão de logomarca em rótulo, com o objetivo de proteção ao consumidor (caso xarope saúde e energia);

Nesse caso, foram encontrados vários julgados sobre greve dos servidores e continuidade da prestação de serviços essenciais – desembaraço de mercadorias importadas.

Na busca pelos termos “**saúde animal/sanitário(a) animal/sanidade animal**” ou sanidade animal, foram encontrados 11 documentos;

Período: 2000 a 2010.

Tipologia: 3 apelações cíveis; 4 mandados de segurança; 2 remessas *ex officio*; 1 habeas corpus; 1 agravo de instrumento.

Localização: RJ – 11.

Na pesquisa surgiram temas como: certificado de conferência de saúde animal, proibição de entrada no Brasil pela Receita Federal; direito tributário; desnecessidade de registro de frigorífico em conselho profissional de veterinária; crime contra o meio ambiente.

Na busca pelos termos “**sanidade/saúde/sanitária(o) e vegetal**”, foram encontrados 75 documentos.

Período: 2000 a 2010.

Tipologia: 50 apelações cíveis, 10 apelações em mandado de segurança, 3 remessas *ex officio*, 1 mandado de segurança, 3 embargos infringentes, 2 apelações criminais, 6 agravos de instrumento.

Localização: RJ – 48; ES – 27.

Na pesquisa surgiram temas como: propriedade industrial; licitação e responsabilidade civil do Estado; questionamento sobre a legalidade de ato administrativo (Meio Ambiente); concurso público, critério de classificação; desapropriação para instituição de servidão; aplicação de multa, crime e sanção administrativa (Código Florestal); transporte e consumo de carvão vegetal sem autorização do IBAMA, multa; comercialização de produto vegetal sem licença, crime contra o MA e o consumidor; violação do princípio da reserva legal por Portaria do IBAMA que estabeleceu a cobrança de multa; questionamento sobre a legalidade de Portaria do MAPA aplicável à plantação de mamão papaya; direito previdenciário; desapropriação para fins de reforma agrária; questionamento sobre legalidade de taxa de classificação vegetal estabelecida em portaria conjunta do MAPA e Ministério da Fazenda; necessidade de inscrição de empresa junto ao CREA; greve, liberação de mercadoria importada;

Na busca pelos termos “**defesa agropecuária**”, foram encontrados 2 documentos.

Período: 2000 a 2010.

Tipologia: 1 agravo de instrumento; 1 apelação cível

Localização: RJ – 1; ES – 1.

Na pesquisa surgiram temas como: renovação de registro junto ao Instituto de Defesa Agropecuária do estado RJ; desapropriação para fins de reforma agrária – aferição de produtividade da propriedade.

TRF 3ª Região – São Paulo e Mato Grosso do Sul

Na busca pelo termo “**agrotóxico(s)**”, foram encontrados 11 documentos.

Período: 2000 a 2010.

Tipologia: 6 apelações cíveis, 2 apelações criminais, 2 habeas corpus, 1 apelação em mandado de segurança.

Localização: SP – 2, MS – 9.

Na pesquisa surgiram temas como: transporte irregular de agrotóxico (descaminho); ausência de documentação regular de internação – conflito de normas CP e Lei nº 7.802/89; venda de agrotóxico sem receituário feito por agrônomo (execução fiscal);

Na busca pelo termo “**defensivo(s) agrícola(s)**”, foram encontrados 11 documentos.

Período: 2000 a 2010.

Tipologia: 1 remessa *ex officio* em mandado de segurança; 4 apelações cíveis; 6 apelações em mandado de segurança.

Localização: SP- 10; MS – 1.

Na pesquisa surgiram temas como: Direito tributário – importação de enxofre para fabricação de defensivo; direito previdenciário; desnecessidade de registro de empresa que comercializa defensivos em conselho profissional de veterinária; direito tributário – micro-empresas;

Na busca pelos termos “**Ministério da Agricultura**”, foram encontrados 160 resultados.

Período: 2000 a 2010

Tipologia: 77 apelações em mandado de segurança, 47 apelações cíveis, 20 remessas *ex officio* em mandado de segurança, 4 remessas *ex officio*, 3 agravos de instrumento, 7 apelações criminais, 2 recursos em sentido estrito.

Localização: SP – 148, MS – 12.

Na pesquisa surgiram temas como: desembaraço aduaneiro – inaplicabilidade da Portaria nº 70/98 ao coco por parecer técnico da Divisão de Trânsito e Quarentena (52 processos); venda de agrotóxicos sem receituário agrônômico; desnecessidade de registro de frigorífico em Conselho de Química; processo civil – indeferimento da inicial; impossibilidade de inclusão da ANVISA no pólo passivo de AMS; validade de auto de infração sobre análise de qualidade do vinho; registro cassado com ofensa ao devido processo legal administrativo

(MS); administrativo – controle de febre aftosa; direito tributário (apuração do Valor da Terra Nua – VTN – para cálculo de ITR); questionamento sobre legalidade de auto de infração (laranja); registro de embarcações pesqueiras; contribuição sindical; execução fiscal; servidor público; transporte de agrotóxico sem regularização; greve de servidores – desembaraço de mercadorias importadas; tributário – contribuição ao INCRA; responsabilidade civil do Estado na erradicação de cancro cítrico; questionamento sobre a legalidade de multa sobre soja transgênica; estelionato – desvio de verbas; penal – comercialização de produtos veterinários adulterados; irregularidade em auto de infração (amendoim); ilegalidade de tributo contido da IN nº 19/2003; execução fiscal - autuação bebidas – padrões legais desobedecidos; descumprimento do devido processo legal na análise de amostra adubo; direito administrativo – concurso público; ilegalidade de ato administrativo no desembaraço de mercadoria – ato abusivo; discussão sobre exigibilidade de multa imposta por fiscalização aduaneira sem registro no MAPA; ilegalidade de auto de infração na liberação de mercadorias importadas; mandado de segurança preventivo – importação de mercadoria viva, problemas no sistema do SISCOMEX; Conflito de normas – prevalência ato normativo ANVISA e normas internacionais; responsabilidade civil do Estado por destruição de plantação de laranjais – abuso;

Na busca pelos termos “**sanidade/saúde/sanitário(a) e animal**”, foram encontrados 16 documentos;

Período: 2000 a 2010.

Tipologia: 8 apelações cíveis; 1 agravo de instrumento; 1 habeas corpus; 1 inquérito; 2 apelações em mandado de segurança; 1 remessa *ex officio* em mandado de segurança; 2 apelações criminais.

Localização: SP – 13; MS – 3.

Na pesquisa, surgiram temas como: certificado de conferência de saúde animal, proibição de entrada no Brasil pela Receita Federal; direito tributário; desnecessidade de registro de frigorífico em conselho profissional de veterinária; crime contra o meio ambiente.

Na busca pelos termos “**sanidade/saúde/sanitário (a) e vegetal**”, foram encontrados 19 documentos.

Período: 2000 a 2010.

Tipologia: 4 apelações cíveis; 11 apelações em mandado de segurança; 2 remessas *ex officio* em mandado de segurança; 1 agravo regimental na suspensão da segurança; 1 remessa *ex officio*.

Localização: SP – 18; MS – 1.

Na pesquisa surgiram temas como: direito previdenciário; desembaraço aduaneiro - inaplicabilidade da portaria 70/98 do MAPA devido ao parecer da divisão de controle de trânsito e quarentena vegetal – caso coco ralado; ilegalidade da exigência de certificado quando há greve no serviço público; indenização em caso de erradicação de lavoura; registro de empresa vendedora de laticínios em conselho profissional de veterinária.

Na busca pelos termos “**defesa agropecuária**”, foi encontrado 1 documento.

Período: 2000 a 2010.

Tipologia: 1 remessa *ex officio* em mandado de segurança.

Localização: SP – 1.

Na pesquisa surgiram temas como: questionamento sobre pena aplicada à irregularidade na importação de mercadoria.

TRF 4ª Região – Paraná, Santa Catarina, Rio Grande do Sul.

Na busca pelo termo “**agrotóxico(s)**” e “**defensivo(s) e agrícola(s)**”, foram encontrados 44 documentos.

Período: 2000 a 2010.

Tipologia: 12 apelações criminais, 13 apelações cíveis, 3 habeas corpus, 3 agravos de instrumento, 4 remessas *ex officio*, 7 apelações em mandado de segurança, 1 embargos infringentes, 1 recurso em sentido estrito.

Localização: PR – 15, SC – 4, RS – 25.

Na pesquisa, surgiram temas como: danos ao meio ambiente (IBAMA); direito previdenciário; improbidade administrativa; importação de agrotóxico (concentração diferente); conflito de competência IBAMA x MAPA; registro de empresa em conselho profissional; legalidade de ato do MAPA; organismos geneticamente modificados (soja); ação civil pública; legitimidade da União para providência em estado-membro; direito administrativo, receituário agrônomo por técnico agrícola; Neste Tribunal encontrei decisões divergentes no sentido de que o técnico agrícola poderia prescrever agrotóxicos.

Na busca pelos termos “**ministério da agricultura**”, foram encontrados 130 documentos.

Período: 2000 a 2010.

Tipologia: 72 apelações cíveis; 16 apelações em mandado de segurança; 9 agravos; 13 apelações criminais; 6 remessas *ex officio*; 2 remessas *ex officio* em mandado de segurança; 5 apelações/remessa *ex officio*; 3 recursos em sentido estrito; 1 conflito de competência; 2 embargos infringentes; 1 habeas corpus.

Localização: PR – 40; SC – 30; RS – 60.

Na pesquisa, surgiram temas como: direito tributário; conflito de competência entre MAPA e outros órgãos do Executivo (Ministério da Fazenda, COMEX, ANVISA, IBAMA); direito administrativo – servidor público; legalidade de ato normativo do MAPA; direito penal; necessidade de registro de empresa em conselho profissional; fiscalização pela União x atuação dos estados-membros.

Na busca pelos termos “**saúde/sanitária(o)/sanidade e animal**”, foram encontrados 27 documentos.

Período: 2000 a 2010.

Tipologia: 6 agravos de instrumento; 6 apelações em mandado de segurança; 10 apelações cíveis; 2 apelações/remessa *ex officio*; 2 apelações criminais; 1 embargos infringentes.

Localização: PR – 12; SC – 7; RS – 8.

Na pesquisa, surgiram temas como: registro em conselho profissional de química e veterinários para indústria de laticínios; direito administrativo (contratação temporária); direito tributário.

Na busca pelos termos “**saúde/sanidade/sanitário(a) e vegetal**”, foram encontrados 21 documentos.

Período: 2000 a 2010.

Tipologia: 5 agravos; 2 apelações criminais; 4 apelações cíveis; 4 recursos em sentido estrito; 1 remessa *ex officio*; 1 embargos infringentes; 4 apelações em mandado de segurança.

Localização: PR – 5; SC – 3; RS – 13.

Na pesquisa, surgiram temas como: administrativo - servidor, demora na expedição de certificado fitossanitário; tráfico de entorpecentes; registro de atividade em conselho profissional; direito tributário; contribuição ao INCRA; ilegalidade da Portaria 70/98 do MAPA (coco ralado); questionamento sobre legalidade de ato da ANVISA (Erva mate).

Na busca pelos termos “**defesa e agropecuária**”, foram encontrados 12 documentos.

Período: 2000 a 2010.

Tipologia: 2 agravos de instrumento; 1 apelação/remessa *ex officio*; 6 apelações cíveis; 2 apelações em mandado de segurança; 1 remessa *ex officio*.

Localização: RS – 3; PR – 5; SC – 4.

Na pesquisa, surgiram temas como: direito administrativo – gratificação, servidor público, equiparação salarial; ilegalidade de portaria do MAPA (44/97); questionamento sobre legalidade de ato normativo do MAPA; aviação agrícola – responsabilidade de engenheiro agrônomo na aplicação de produto agrotóxico; competência para cobrança de taxa de classificação pelo órgão de origem do produto; omissão do Departamento de Defesa e Inspeção Vegetal

na expedição de licenciamento; entrada ilegal de carne bovina com risco de aftosa no estado do Rio Grande do Sul.

Doze decisões trataram da ilegalidade da Portaria nº 52/94 emitida pela Secretaria de Defesa Agropecuária. O tribunal se manifestou pela natureza discriminatória do ato normativo que estabelecia condutas diferentes para inspeção da mesma mercadoria. (Na busca realizada no sítio eletrônico do MAPA, a portaria referida não foi encontrada)

TRF 5ª Região – Alagoas, Ceará, Paraíba, Pernambuco, Rio Grande do Norte, Sergipe

Na busca pelo termo “**agrotóxico(s)**” e “**defensivo(s) e agrícola(s)**”, foram encontrados 12 documentos.

Período: 2000 a 2010.

Tipologia: 1 habeas corpus; 4 apelações cíveis; 2 remessas *ex officio*; 3 apelações em mandado de segurança; 2 apelações em reexame necessário.

Localização: PE – 6; CE – 3; PB – 1; SE – 2;

Na pesquisa, surgiram temas como: direito previdenciário; emissão de receituário agrônômico por técnico agrícola; direito penal – comercialização ilegal de agrotóxicos; registro de empresa que comercializa agrotóxicos em conselho profissional; direito econômico – desigualdade regional, redução de IPI setor sucroalcooleiro.

Na busca pelos termos “**ministério e agricultura**”, foram encontrados 222 documentos.

Período: 2000 a 2010.

Tipologia: 73 apelações cíveis; 62 remessas *ex officio* em mandado de segurança; 32 agravos (de instrumento e regimental); 33 apelações em mandado de segurança; 12 remessas *ex officio*; 2 habeas corpus; 4 apelações/remessa *ex officio*; 4 apelações criminais, 1 ação rescisória; 1 mandado de segurança.

Localização: PE – 76; CE – 101; Al – 11; RN – 13; SE – 6; PB – 15.

Na pesquisa surgiram temas como: ilegalidade de ato normativo do MAPA; questionamento sobre registro de marca, INPI; direito tributário, taxa de classificação vegetal; direito previdenciário; direito administrativo – servidor público, greve – retardação na liberação de mercadorias (maioria das REOMS); direito penal – uso irregular de verbas de convênio firmado com MAPA, omissão na prestação de contas; desapropriação para fins de reforma agrária.

Nesta busca, grande parte dos casos de REOMS cuidavam de questões relativas à greve de servidores da inspeção e fiscalização sanitária.

Na busca pelos termos “**sanidade/ saúde sanitário (a) e animal**”, foram encontrados 8 documentos.

Período: 2000 a 2010.

Tipologia: 2 apelações em mandado de segurança; 2 apelações cíveis; 3 apelações/remessa *ex officio*; 1 agravo.

Localização: CE – 2; PE – 1; PB – 2; SE – 3.

Na pesquisa, surgiram temas como: direito previdenciário; discussão sobre responsável técnico por direção técnica sanitária de estabelecimentos industriais onde estejam em exposição animais (Veterinário ou Zootecnista); questionamento sobre fiscalização sanitária; direito administrativo – servidor público.

Na busca pelos termos “**sanidade/saúde/sanitário(a) e vegetal**”, foram encontrados 2 documentos.

Período: 2000 a 2010.

Tipologia: 1 apelação criminal; 1 apelação cível.

Localização: CE – 1; PE – 1.

Na busca pelos termos “**defesa e agropecuária**”, foram encontrados 5 documentos.

Período: 2000 a 2010.

Tipologia: 3 apelações cíveis; 2 agravos.

Localização: PE – 4; SE – 1.

Na pesquisa surgiram temas como: direito administrativo – servidor público, produtos comercializados sem rótulo, sem registro no MAPA; ação civil pública contra o estado de Pernambuco para cumprimento das normas de fiscalização sanitária dos animais que participam do circuito da vaquejada; ilegalidade de termo de notificação e auto de infração feitos pela secretaria de defesa agropecuária do MAPA.

5. O PAPEL DA JURISPRUDÊNCIA NA CADEIA DE FONTES DO DIREITO DA DEFESA AGROPECUÁRIA

O sistema normativo de defesa agropecuária brasileiro é bastante denso e complexo, não só pela quantidade de normas existentes, mas principalmente porque ele é composto por normas produzidas por diversas autoridades competentes, em níveis hierárquicos distintos. Para compreendê-lo é preciso considerar, em princípio, que o Brasil é uma federação, na qual as competências legislativas e administrativas são exercidas por três esferas de poder: no âmbito federal, pela União; no âmbito estadual, pelos 26 estados brasileiros e o Distrito Federal; por fim, pelos municípios.

A repartição de competências entre os entes da federação encontra-se na Constituição da República que, como lei máxima do ordenamento jurídico, estabelece nos artigos 23 e 24 as competências comuns e concorrentes da União, Estados e Municípios brasileiros, entre as quais estão: fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar (inc. VIII, art. 23); produção e consumo (inc. V, art. 24). Como se viu pelo diagnóstico da jurisprudência, o conflito de competência entre União e Estado foi identificado, especialmente no que tange à extrapolação pelo estado-membro da sua competência em relação às normas gerais editadas pela União.

A competência concorrente refere-se à possibilidade de todos os entes da federação legislarem sobre a matéria, mas a competência

da União está adstrita à edição de normas gerais, cabendo ao Estado a sua complementação, de acordo a realidade regional.

Já a competência comum se dá somente em nível administrativo e não há hierarquia entre as normas editadas pela União, pelos Estados e pelos Municípios. Dessa forma, além da legislação propriamente dita elaborada pelo Congresso Nacional, pelas Assembléias Legislativas dos Estados e nas Câmaras Municipais, a União e cada unidade da federação conta com órgãos do Poder Executivo diretamente ligados à questão agropecuária, entre eles o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, as Superintendências Federais e Unidades Técnicas Regionais a elas vinculadas e sediadas nos estados, as Secretarias de Estado de Agricultura e autarquias a elas vinculadas, secretarias municipais voltadas para questões que envolvem agricultura, abastecimento e segurança alimentar e regulam matérias afetas à defesa agropecuária, todos eles produtores de normas.

O diagnóstico feito com base na jurisprudência dos Tribunais revelou a existência de casos em que há conflito de competência entre a União e os Estados, como mostra o exemplo abaixo extraído do Supremo Tribunal Federal:

ADI 3645 / PR - PARANÁ

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

Relator(a): Min. ELLEN GRACIE

Julgamento: 31/05/2006 Órgão Julgador: Tribunal Pleno

Publicação

DJ 01-09-2006 PP-00016

Parte(s)

REQTE.(S): PARTIDO DA FRENTE LIBERAL - PFL

ADV.(A/S): ADMAR GONZAGA

REQDO.(A/S): GOVERNADOR DO ESTADO DO PARANÁ

REQDO.(A/S): ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO PARANÁ

Ementa

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 14.861/05, DO ESTADO DO PARANÁ. INFORMAÇÃO QUANTO À PRESENÇA DE ORGANISMOS GENETICAMENTE

MODIFICADOS EM ALIMENTOS E INGREDIENTES ALIMENTARES DESTINADOS AO CONSUMO HUMANO E ANIMAL. LEI FEDERAL 11.105/05 E DECRETOS 4.680/03 E 5.591/05. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE PARA DISPOR SOBRE PRODUÇÃO, CONSUMO E PROTEÇÃO E DEFESA DA SAÚDE. ART. 24, V E XII, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. ESTABELECIMENTO DE NORMAS GERAIS PELA UNIÃO E COMPETÊNCIA SUPLEMENTAR DOS ESTADOS.

1. Preliminar de ofensa reflexa afastada, uma vez que a despeito da constatação, pelo Tribunal, da existência de normas federais tratando da mesma temática, está o exame na ação adstrito à eventual e direta ofensa, pela lei atacada, das regras constitucionais de repartição da competência legislativa. Precedente: ADI 2.535-MC, rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ 21.11.03. 2. Seja dispondo sobre consumo (CF, art. 24, V), seja sobre proteção e defesa da saúde (CF, art. 24, XII), busca o Diploma estadual impugnado inaugurar regulamentação paralela e explicitamente contraposta à legislação federal vigente. 3. Ocorrência de substituição - e não suplementação - das regras que cuidam das exigências, procedimentos e penalidades relativos à rotulagem informativa de produtos transgênicos por norma estadual que dispôs sobre o tema de maneira igualmente abrangente. **Extrapolação, pelo legislador estadual, da autorização constitucional voltada para o preenchimento de lacunas acaso verificadas na legislação federal.** Precedente: ADI 3.035, rel. Min. Gilmar Mendes, DJ 14.10.05. 4. Declaração de inconstitucionalidade consequencial ou por arrastamento de decreto regulamentar superveniente em razão da relação de dependência entre sua validade e a legitimidade constitucional da lei objeto da ação. Precedentes: ADI 437-QO, rel. Min. Celso de Mello, DJ 19.02.93 e ADI 173-MC, rel. Min. Moreira Alves, DJ 27.04.90. 5. Ação direta cujo pedido formulado se julga procedente. (STF, disponível em <http://redir.stf.jus.br/paginador/paginador.jsp?docTP=AC&docID=363395>>acesso em 17/11/2010, grifo nosso)

A complexidade do sistema não deriva somente do fato de existirem órgãos executivos voltados para a implementação de políticas no setor agropecuário no âmbito dos três entes federados, mas também porque além da legislação e regulação produzida por órgãos e agentes diretamente ligados à agropecuária, há ainda as normas que derivam dos Códigos Civil, de Defesa do Consumidor, Penal, Tributário, da legislação ambiental, das agências reguladoras,

dos Ministérios e secretarias a eles vinculadas e secretarias e órgãos ligados à Presidência da República.

Impactam, ainda, de forma intensa e mais específica o sistema de defesa agropecuária as normas da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), do Ministério do Meio Ambiente e do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), dos Ministérios das Relações Exteriores (MRE), do Desenvolvimento Agrário (MDA) e do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC).

O MAPA, como principal responsável pela regulação e implementação de políticas de setores ligados à sanidade dos alimentos, conta, em sua estrutura organizacional, com a Secretaria de Defesa Agropecuária e seus seis departamentos, no âmbito da União, para estabelecer diretrizes internas e normas referentes à defesa sanitária animal e vegetal, fiscalização e inspeção de produtos (vide Portaria nº 45/2007), as quais deverão ser executadas pelos estados-membros.

É daí que podemos compreender o que o adjetivo *denso* quer dizer quando se fala em legislação no setor de defesa agropecuária. Explica-se: a Legística ou Legisprudência utiliza o conceito *densificação* (SOARES, 2007, p 9) para definir a atuação do Poder Executivo de precisar a produção normativa, ou seja, a administração pública tem competências para elaboração de atos normativos a fim de concretizar o texto legal, de acordo com circunstâncias que demandam uma avaliação de oportunidade e conveniência, o que no direito denomina-se poder discricionário.

Para além da atuação de acordo com a estrita legalidade (somente fazer aquilo que a lei permite), que serve como limite à arbitrariedade dos agentes públicos, os atos normativos expedidos pela administração pública consistem em “comandos complementares” à lei e não podem inovar a ordem jurídica (BANDEIRA DE MELLO, 2006, p. 97).

A concretização ou precisão da lei através de atos normativos, ou *densificação*, ocorre por meio de atos como portarias, resoluções, instruções normativas, ofícios circulares. É preciso elucidar, ainda, que tanto o Ministério da Saúde, por meio da ANVISA, quanto o

Ministério do Meio Ambiente, através do IBAMA, editam normas que afetam diretamente as ações do MAPA, seja porque a lei define competências compartilhadas para a atuação destes Ministérios, como é o caso do Sistema Nacional de Vigilância Sanitária, ou da Lei nº 7.802/98, ou porque a exigência de respeito às normas ambientais devem definir os rumos de toda política de desenvolvimento no setor agropecuário, assim como em qualquer atuação pública ou privada³.

A ANVISA, na verdade, é o órgão público que, no âmbito da defesa agropecuária, exerce maior influência nas ações implementadas pelo Ministério da Agricultura e órgãos de defesa agropecuária, pois as competências para o exercício da vigilância sanitária são compartilhadas no que diz respeito à saúde humana. A Defesa Agropecuária, que tem como legislação básica, entre outras, a Lei Complementar nº 8.171/91 e a Lei nº 9.712/98, deve trabalhar de forma articulada com o Sistema Único de Saúde. Sua atuação na cadeia produtiva concentra-se no processo, desde o insumo até o produto final. Por tal motivo, seu foco é o padrão de identidade e qualidade e aspectos tecnológicos da produção, com a realização do monitoramento dos limites máximos de resíduos e contaminantes. A Lei nº 8.080/90 e a Lei nº 9.782/99 estabelecem a competência da vigilância sanitária por meio da ANVISA. Suas ações são desenvolvidas sobre o produto destinado ao consumidor e seu enfoque volta-se para a composição nutricional e toxicológica, com a fixação dos limites máximos de resíduos e contaminantes (MAPA). De acordo com a Lei nº 9.712/98, as ações de vigilância e defesa sanitária dos animais e dos vegetais serão organizadas, sob a coordenação do Poder Público nas várias instâncias federativas e no âmbito de sua competência, em um Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária, articulado com o Sistema Único de Saúde (SUS).

³ A reformulação do Código Florestal colocou na agenda do dia a discussão sobre o desenvolvimento sustentável e foi alvo de posicionamentos acirrados e paradoxais por parte de produtores, ruralistas, ambientalistas e da comunidade científica.

Pública e notória é a missão do MAPA é “Promover o desenvolvimento sustentável e a competitividade do agronegócio em benefício da sociedade brasileira”.

Na teoria, esse sistema pretende ser coerente, claro e eficaz no que diz respeito às ações e políticas a serem desenvolvidas pelos órgãos descritos acima, de forma a garantir a saúde humana e a segurança alimentar. Inclusive, a lei determina que a atuação seja realizada de forma coordenada, o que visa garantir a coerência e a consistência das ações dos órgãos. No entanto, é comum a ocorrência de conflitos de competência e, especialmente, embates políticos e ideológicos materializadas em atos normativos sobre as escolhas concernentes a cada instituição, o que só aumenta a insegurança jurídica e aponta a irracionalidade da Administração Pública ao executar as leis (sentido estrito). Os conflitos entre ANVISA e MAPA, MAPA e IBAMA apareceram várias vezes na pesquisa jurisprudencial realizada e aqui são citados dois exemplos:

EMBARGOS INFRINGENTES. AVIAÇÃO AGRÍCOLA, IBAMA.
Falece competência à gerência executiva do IBAMA no Estado do Paraná para emitir instrução normativa inibitória de atividade comercial, considerando que seu poder de polícia está adstrito a atos como a fiscalização, expedição licenças, autorizações, e permissões, sendo de se ressaltar ainda, que a atividade comercial da empresas ligadas ao Sindicato Nacional da Empresas de Aviação Agrícola, é regulamentada e fiscalizada pelo Ministério da Agricultura.

AGRAVO DE INSTRUMENTO Nº 2008.04.00.011635-9/RS
RELATOR: Juiz MÁRCIO ANTÔNIO ROCHA
AGRAVANTE: AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA – ANVISA
AGRAVADO: ATC DO BRASIL PRODUTOS PARA COURO LTDA/
INTERESSADO: UNIÃO FEDERAL (FAZENDA NACIONAL)
INTERESSADO: INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZACAO E REFORMA AGRARIA – INCRA

DECISÃO

Trata-se de agravo de instrumento interposto contra decisão que deferiu parcialmente a medida liminar em mandado de segurança, a fim assegurar, em favor da impetrante, a fiscalização, pela ANVISA, dos fungicidas BIOCIDES CB, S, T, ECB e FME importados e dos que vier a importar (fls. 29/34).

Relata a agravante que a empresa agravada impetrou mandado de segurança contra as autoridades da Anvisa, do Ministério da Agricultura (MAPA) e da Receita Federal pretendendo sejam fiscalizadas pelo MAPA ou pela Anvisa as cargas que vierem a ser importadas contendo os fungicidas “BIOCIDES CB, S, T, ECB e FME” a fim de que ocorra o desembaraço aduaneiro.

Sustenta a Anvisa a sua ilegitimidade passiva, uma vez que não tem competência para fiscalizar os fungicidas utilizados em processo industrial. Aduz que os fungicidas usados pela indústria de couro e importados pela empresa impetrante independem da anuência da Anvisa para adentrarem em território nacional. Argumenta que a própria impetrante refere que os entraves na liberação aduaneira decorrem de exigência do MAPA. Afirma que a Resolução RDC/Anvisa nº 350/05, que se constitui no regulamento sanitário aplicável à importação de mercadorias, prevê a lista de substâncias e produtos que estão sujeitos à fiscalização sanitária. Assevera que apenas os fungicidas apresentados em formas ou embalagens exclusivamente para uso domissanitário diretos estão sujeitos à fiscalização da Anvisa. Assim, os fungicidas destinados ao uso industrial, no processo fabril do couro, como é o caso dos autos, não são objeto de fiscalização pela Anvisa. Alega que a analogia utilizada na fundamentação da decisão liminar não é adequada e que partir da premissa de que um produto fungicida - a ser aplicado em processo de industrialização específico - pode causar risco à saúde é levar a extremo a idéia de controle sanitário. Requer seja deferido efeito suspensivo.

É o breve relatório. Passo a decidir.

A controvérsia posta nos autos cinge-se ao direito da impetrante em obter o desembaraço aduaneiro de suas mercadorias importadas, que vem sendo obstaculizada pela exigência de apresentação da licença oriunda do Ministério da Agricultura, atualmente exigida pelo SISCOMEX. O Ministério da Agricultura, por sua vez, refere que a licença deve ser concedida pela ANVISA que, por seu turno, afirma que fungicidas industriais não demandam licença oriunda deste órgão. A Delegacia da Receita Federal limita-se a atestar a impossibilidade de liberar mercadorias sem a autorização em comento.

Acerca da ilegitimidade passiva alegada, tenho que examinou com acerto a questão o MM. Juiz Federal Daniel Machado da Rocha, posto que tendo as autoridades concorrido para obstar o desembaraço aduaneiro, a ilegalidade da conduta diz respeito ao mérito da causa, a ser apreciado na prolação da sentença.

Por outro lado, o conflito evidenciado nos autos entre a ANVISA e a Superintendência Federal de Agricultura do Rio Grande do Sul, vinculada ao MAPA, quanto à atribuição da fiscalização dos fungicidas

em comento, destinados à conservação de couros, não pode culminar na determinação de desembaraço das mercadorias importadas sem a fiscalização e apresentação da licença exigida pelo Sistema Integrado de Comércio Exterior - SISCOMEX.

Assim, com razão o juízo a quo ao deferir parcialmente a medida liminar.

No que concerne à competência para a fiscalização dos fungicidas industriais conhecidos como BIOCIDES CB, S, T, ECB e FME, classificados pela Nomenclatura Comum do Mercosul - NMC, adotada no Brasil como “3808.9299”, destinados à preservação de couro, verifica-se que o SISCOMEX exigiu licença do Ministério da Agricultura, que por sua vez, orientou a empresa a buscar a licença junto à Anvisa.

Examinando os autos, tenho que a decisão agravada deve ser mantida por seus próprios fundamentos. Ainda que a RDC Anvisa n° 350, de 2005, se refira apenas aos fungicidas de uso domissanitário, a analogia empregada pelo juízo a quo mostra-se pertinente, na medida em que a licença está sendo exigida pela Receita Federal, indicando a necessidade da fiscalização dos produtos para ingresso no território nacional, sob pena de causar riscos à saúde público. Assim, não podem os órgãos públicos omitirem-se na fiscalização.

Nesse sentido, transcrevo trecho da r. decisão agravada que adoto como razão de decidir.

O Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento tem como objetivo estimular o aumento da produção agropecuária e o desenvolvimento do agronegócio, com o objetivo de atender o consumo interno e formar excedentes para exportação. Para cumprir sua missão, formula e executa políticas para o desenvolvimento do agronegócio, integrando aspectos mercadológicos, tecnológicos, científicos, organizacionais e ambientais, para atendimento dos consumidores brasileiros e do mercado internacional (nesse sentido consultar www.agricultura.gov.br).

A infra-estrutura básica do MAPA é formada dentre outras áreas, pela defesa sanitária (animal e vegetal); fiscalização dos insumos agropecuários e classificação e inspeção de produtos de origem animal e vegetal, atuando mediante as superintendências regionais, tais como a impetrada nos autos. A Agência Nacional de Vigilância Sanitária, por seu turno, tal qual referido ao analisar-se sua legitimidade passiva, tem por finalidade institucional a promoção da saúde da população, por intermédio do controle sanitário da produção e da comercialização de produtos e serviços submetidos à vigilância sanitária, conforme a Lei n° 9.782/99, artigo 6°. Compete a esta a fiscalização de produtos que envolvam risco à saúde pública. Nesse sentido é o art. 8° da referida lei:

(...)

Resolução RDC nº 350, de 28 de dezembro de 2005, por sua vez, dispõe sobre o regulamento de vigilância sanitária em mercadorias importadas. Apenas no caso de deferimento do Licenciamento de Importação pela ANVISA, em virtude de fiscalização das mercadorias que culmine no reconhecimento do atendimento das exigências sanitárias, será promovido o desembaraço aduaneiro dos produtos.

O referido procedimento é realizado em mercadorias integrantes no Anexo XLIV da Resolução mencionada, que, de fato, não consta os produtos conhecidos como BIOCIDE CB, S, T, ECB e FME, fungicidas classificados pela Nomenclatura Comum do Mercosul - NMC, no entanto, em que pese a inexistência de tais fungicidas na tabela de produtos de fiscalização obrigatória, a existência de outros similares, tais como diversos produtos domissanitários (desinfetantes, inseticidas, dentre outros), não pode a ANVISA abster-se de fiscalizar os produtos importados pelo requerente, devido à aparente vinculação eventuais danos à saúde humana.

Por outro lado, não vislumbro, aparentemente, a obrigatoriedade de fiscalização pelo Ministério da Agricultura, já que, no presente caso, visualizo a identidade com o objeto de fiscalização pela ANVISA

Diante do exposto, indefiro o pedido efeito suspensivo.

Comunique-se ao Juízo de origem. Intime-se a agravada na forma do art. 527, V, do CPC. Após, voltem conclusos.

Porto Alegre, 08 de maio de 2008.

Juiz Márcio Antônio Rocha – Relator (TRF 4ª Região, Embargos Infringentes nº 2003.70.00.084480-1/PR, Órgão julgador: 2ª Seção, data da decisão 14/02/2008, data da publicação: 12/03/2008, disponível em <http://www.trf4.jus.br/trf4/jurisjud/resultado_pesquisa.php> , acesso em 24/03/2010)

A regulamentação de agrotóxicos parece ser a área mais problemática para atuação conjunta do MAPA, ANVISA e IBAMA, questão que foi exposta em pôster apresentado no 9º Congresso da Associação Internacional de Legislação, em Lisboa, Portugal, no mês de junho de 2010, e encontra-se no Anexo II deste relatório.

Embora a Lei nº 7.802/89 tenha previsto um corpo técnico para gerir questões afetas ao setor de agrotóxicos e tomar decisões concertadas, as instituições referidas, especialmente, o Ministério da Agricultura, que analisa aspectos de eficiência econômica, e a Agência

Nacional de Vigilância Sanitária, que realiza a avaliação de toxicidade, atuam de forma divergente.

Por outro lado, a ocorrência de lobby do setor regulado, prática não regulada no Brasil⁴, assim como querelas políticas entre as instituições impactam negativamente a construção do consenso, o que acaba levando a questão para o Judiciário que, muitas vezes, desconhece a regulamentação e não tem condições de decidir de forma coerente e contextualizada.

A deficiência da comunicação legislativa e regulatória, que se mostra na existência de atos legislativos e normativos derivados de diferentes órgãos da Administração Pública sobre o tema e desconsideram o contexto normativo pré-existente provoca, ao final, a redução de eficácia da legislação⁵.

Isso demonstra que, se por um lado, a realização conjunta de ações governamentais afetas à vigilância sanitária e também ao meio ambiente implicam a consideração de que decisões colegiadas têm maior potencial de adequação, por outro revelam embates provocados por fatores como heterogeneidade de conceitos e políticas e de estruturas institucionais, o que acaba por desgastar a imagem dos órgãos públicos e, em um cenário ainda menos promissor mas bastante real, como já afirmado, as normas não produzem os efeitos desejados.

Além disso, deve ser ressaltado que a sistematização de um direito sanitário como defende a ANVISA também deve ser compreendida à luz do contexto de um direito fundamental à alimentação, por força da Emenda Constitucional 64.

⁴ Este foi o tema do paper apresentado por Fabiana de Menezes Soares e Letícia Camilo dos Santos durante o 7H Congresso of the European Association of Legislation, intitulado “*Learning to divide the law’s contents: the lobby as a strategy for clearer Brazilian legislation*” publicado em coletânea organizada por Luzius Mader e Chris Moll- Proceedings of the 7 th Congresso f the European Association of Legislation (EAL), Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, Germany:2009.

⁵ SOARES, Fabiana de Menezes, *Comunicação de atos normativos: Algumas tendências e reflexões no quadro da circulação de informações jurídicas*, Legislação Cadernos Ciência de Legislação- Legislação no século XXI , número comemorativo “A Legislação no século XXI”, INA, Oeiras, n 50, outubro-dezembro, 2009

Por sua vez, o contexto normativo que informa a compreensão do sentido do direito à alimentação exige que sejam levados em consideração, a legislação da defesa agropecuária que também disciplina a sanidade vegetal, a saúde animal, a segurança alimentar.

Todos esses órgãos governamentais, além de outros já mencionados acima, detêm poder regulamentar e editam atos normativos que, por falta de planejamento regulatório e legislativo, impactam negativamente o sistema de defesa agropecuária, já que criam zonas de inconsistência normativa que implicam na incoerência do sistema como um todo. Isso porque, vale repetir, há uma multiplicidade de leis e atos normativos produzidas por autoridades de órgãos diversos, nos três níveis da federação, com bases conceituais diferentes, sem hierarquia definida, que geram ações díspares em um contexto que exige consenso e eficiência na definição de políticas.

O cipoal de normas revela, por outro lado, que a ausência de planejamento legislativo e regulatório que inclua a avaliação de impacto dos atos normativos, coerente com princípios de *accountability* (responsabilidade do governo e prestação de contas), transparência e eficiência, prejudica a imagem do Brasil no mundo e descredibiliza o país como um local seguro para investimentos externos e de produtores nacionais. Isso é reforçado pelas palavras de Moucheira, ao dizer que

importará ainda não esquecer que a incerteza na aplicação do Direito, pondo em causa a confiança dos cidadãos e empresas em relação à regulação do funcionamento da sociedade e do mercado, constitui um óbice ao investimento e, conseqüentemente, ao crescimento econômico do país. (MOUCHEIRA, 2004, p. 26)

Além disso, um panorama em que impera a segurança jurídica é muito mais propício para atuações arbitrárias e incompatíveis com a legalidade. Esse caos normativo, que não é demérito apenas da legislação de defesa agropecuária, deixa perplexos os operadores do direito, tais como magistrados, membros do Ministério Público, advogados e até mesmo os legisladores, mas principalmente os leigos, grupo em que podemos incluir os profissionais de Ciências Agrárias e Veterinárias, empresários, produtores, acadêmicos, entre outros.

A situação foi bem definida por Marcelo Leonardo, durante a realização pela Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais de um fórum técnico intitulado “A consolidação das leis e o aperfeiçoamento da democracia”, nos seguintes termos:

As dificuldades decorrentes desse gigantesco quadro de atos normativos legislativos que compõem o ordenamento jurídico brasileiro contribuem, também, para a profusão de demandas levadas ao Poder Judiciário e para as divergências de decisões e de jurisprudência na aplicação e interpretação das leis. Esse mesmo quadro é responsável pela proposta de edição de súmula vinculante de jurisprudência dos tribunais superiores da União, como forma de suprir as deficiências de uma legislação que, muitas vezes, não se consegue entender satisfatoriamente. (LEONARDO, 2002, p. 106)

Diante de tal contexto, é extremamente difícil identificar o direito vigente e, mais ainda, compreender a linguagem jurídica usada nos textos normativos, principalmente por a redação conter obscuridades, lacunas e fragmentações ou remissões, fatores que só aumentam a insegurança jurídica. A angústia do Poder Judiciário diante do caos legislativo, sua dificuldade de compreensão desse sistema e o descrédito sobre a produção de normas são muito bem representados na decisão citada:

PROC.: 2000.61.00.010798-1 AMS 245507

ORIG : 24 Vara São Paulo/SP

APTE : Agencia Nacional de Vigilância Sanitária - ANVISA

APDO: NIKKEY DESCUPINIZACAO DEDETIZACAO COM/ DE PRODUTOS QUIMICOS LTDA

RELATOR: JUIZ FED. CONV. ALEXANDRE SORMANI / TERCEIRA TURMA

EMENTA

MANDADO DE SEGURANÇA. BROMETO DE METILA. FUMIGAÇÃO DE EMBALAGENS DE MADEIRA. PROIBIÇÃO DE USO DA SUBSTÂNCIA PELA RESOLUÇÃO Nº 19/00 DA ANVISA. PREVALÊNCIA EM RAZÃO DA PROTEÇÃO À SAÚDE, À VIDA E AO MEIO AMBIENTE. NOVOS REGRAMENTOS SOBRE A MATÉRIA EM RAZÃO DE ATOS INTERNACIONAIS. SEGURANÇA DENEGADA.

A questão de fundo se refere a possível incongruência entre a Portaria Interministerial 499/99 e a Resolução RDC 19/00. Para a análise do aparente conflito entre as mesmas, a r. sentença ponderou pela delimitação de aplicabilidade da mencionada resolução a casos outros alheios a barreiras fitossanitárias, tal como estipulado pelo Ministério da Agricultura com base na citada portaria.

Trata-se o brometo de metila de gás liquefeito, inflamável, altamente tóxico, incolor à temperatura e pressão ambiente e, em razão de sua alta persistência na atmosfera, a substância também é prejudicial à camada de ozônio. Destarte, o Brasil é signatário da Convenção de Viena para a Proteção da Camada de Ozônio (1985) e do Protocolo de Montreal (1987) – promulgado e publicado no Brasil pelo Decreto n. 99.280, de 6 de Junho de 1990 - comprometendo-se internacionalmente a reduzir e proibir substâncias – entre as quais o brometo de metila – degradadoras da Camada de Ozônio.

Muito embora não haja hierarquia formal estrita, entre os diversos atos administrativos exarados acerca da matéria, que imponha, a princípio, o afastamento de um ou de outro, o conflito deve se resolver favoravelmente ao ato emanado pela autoridade competente, qual seja, a da ANVISA, carecendo os demais órgãos de legitimidade para tratar do assunto.

Outrossim, a resolução deve preponderar pela precaução e preservação do meio ambiente (proteção à camada de ozônio) e à saúde (toxicidade do produto), na linha do compromisso assumido pelo Brasil nos atos internacionais.

O uso da proporcionalidade e da razoabilidade dos atos administrativos deve premiar o avanço das medidas de erradicação de uma substância tóxica e extremamente poluente à camada de ozônio, prevalecendo as novas diretrizes e não o retrocesso com autorizações pretéritas já despidas de credibilidade junto à comunidade internacional. Nesta linha de entendimento, vejam-se, a propósito e por exemplo, as regras estipuladas pela Instrução Normativa/SDA N° 45, de 24 de Julho de 2002 do Ministério da Agricultura e a Instrução Normativa Conjunta N° 1, de 10 de Setembro de 2002, com a participação da ANVISA.

Remessa oficial e apelo providos. Segurança denegada.

[...]

Quando se trabalha com a técnica de interpretação sistemática do Direito, estabelece-se como premissa que o Direito não pode ser interpretado com atenção a uma regra isolada, mas sim a compreendendo como

parte integrante de um grande sistema, possuindo com as demais regras jurídicas uma harmonia lógica.

No entanto, como compreender esta idéia, se as regras jurídicas são editadas por agentes públicos, que na prática culminam por desconsiderar a unidade do sistema jurídico, mas valendo-se da bagagem cultural, das ideologias, dos interesses e dos pretextos destes agentes legisladores?

Por outro lado, como exigir tal cuidado por parte do agente público que desconhece mecanismos de avaliação de impacto que não estão previstos nos seus procedimentos de trabalho no contexto de um setor de uma legislação gigantesca, pouco sistematizada que cria ilhas de conhecimento normativo acessíveis só aos iniciados?

As regras jurídicas não são editadas pelo legislador com o propósito de unidade, mas ao aderirem ao ordenamento jurídico, embora desvinculados dos propósitos iniciais de sua origem, formam um todo único com o ordenamento.

[...] a ciência jurídica, mediante o uso das proposições jurídicas, reconstrói o ordenamento jurídico de maneira lógica, convertendo o produto legislado em uma descrição coerente e harmônica do Direito. [...] (Brasil, Tribunal Regional Federal 3ª Região. Remessa oficial/Apeleação. Processo nº 2000.61.00.010798-1. Relator: Juiz Convocado Alexandre Sormani. Data da decisão: 31/07/2010, data da publicação: 14/02/2010, disponível em <http://www.trf3.jus.br/acordao/verrtf2.php?rtfa=63306638394484>, acesso em 24/04/2010, grifo nosso)

De fato, quando há problemas no plano da compreensão, seja com relação à vigência, seja com relação à interpretação do texto, os Tribunais são os últimos redutos reveladores do conteúdo do direito, o que leva, muitas vezes, ao ativismo judicial. É preciso salientar, no entanto, que no âmbito do Ministério da Agricultura a Portaria nº 215/2001 dispõe sobre a elaboração de atos normativos e ordinatórios expedidos, sua distinção, finalidades, requisitos formais e autoridades que os expedem, e tem o intuito de garantir racionalidade e coerência aos atos normativos editados pelo órgão. Não obstante, esta pesquisa verificou que tal ato não era de conhecimento de todos os servidores do MAPA.

Para melhorar esse panorama, é certo que é imprescindível que ocorra a efetiva aplicação da Lei Complementar nº 95/98 e do Decreto nº 4.176/02, tornando efetivos institutos jurídicos como a

consolidação legislativa e a codificação. A consolidação está prevista na Lei Complementar nº 95/98 e implica a reunião, em um único diploma legal, de todas as leis pertinentes a determinada matéria, revogando-se formalmente as leis incorporadas à consolidação, sem modificação do alcance, pois não há alteração substancial do texto, nem suspensão de sua força normativa. É uma tarefa do Poder Executivo, porque não implica inovação do direito. Especificamente sobre a legislação afeta ao Ministério da Agricultura, consta no *site* da Câmara dos Deputados o Projeto de Lei nº 4.944/2001, apresentado em 25/07/2001, vinculado ao Grupo de Trabalho para Consolidação das Leis, que declara revogados 12 atos normativos. Houve o parecer “pela constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa” da Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania, no entanto, o último andamento dado ao projeto, conforme consta no *site*, ocorreu em 27/08/2002.

Já a codificação consiste na elaboração de um código,

que percorra inteiramente determinada matéria e que produza os efeitos de: a) reunir todo o tratamento normativo do assunto, conferindo unidade regulamentar; b) atuar como referência única para os futuros tratamentos legislativos que se pretenda impor ao tema codificado. (DEZEN JÚNIOR, 2003, p. 47)

A codificação provocaria uma transformação mais profunda de toda a matéria, pois implicaria a adoção de um novo marco regulatório contextualizado com a realidade atual, diferentemente de legislações antigas que, para se adaptarem ao tempo, vão sendo transformadas, ou reinterpretadas, tornando-se, ao final, uma colcha de retalhos complexa e de difícil compreensão. Sobre esse tema, digno de menção é o inciso XI do § 4º do artigo 28-A da Lei nº 8.171/91 que diz:

Art. 28-A. Visando à promoção da saúde, as ações de vigilância e defesa sanitária dos animais e dos vegetais serão organizadas, sob a coordenação do Poder Público nas várias instâncias federativas e no âmbito de sua competência, em um Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária, articulado, no que for atinente à saúde pública, com o Sistema Único de Saúde de que trata a Lei no 8.080, de 19 de setembro de 1990, do qual participarão: (Incluído pela Lei nº 9.712, de 20.11.1998) (Regulamento)

[...]

§ 4º À instância central e superior do Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária compete:

[...]

XI – a manutenção do Código de Defesa Agropecuária.

A despeito do que se encontra previsto no texto legal, não há um Código de Defesa Agropecuária nacional, o que revela a total ineficácia da norma e a incapacidade dos poderes do Estado de efetivar a norma estabelecida em uma lei promulgada há quase 12 anos (Lei nº 9.712/98). O que existe são códigos estaduais, como o Código de Defesa Sanitária Animal do Rio Grande do Sul, Código Sanitário do Estado de São Paulo e Código Sanitário da cidade de São Paulo, dentro outros.

Certo é que, para o sistema de defesa agropecuária, tanto a consolidação quanto a codificação são processos necessários, na medida em que sistematizam em diplomas legais únicos um conteúdo que se encontra esparso, desatualizado e com inconsistências técnicas e materiais e apresentam soluções para a racionalização da legislação de defesa agropecuária. Inclusive, podemos fazer aqui uma analogia e dizer que a *sanidade* do ordenamento jurídico depende de ações voltadas para a sistematização e atualização da legislação que, neste último caso, não acompanha o desenvolvimento do agronegócio.

Essa constatação foi feita durante a realização do Projeto “Inovação Tecnológica para Defesa Agropecuária”, quando da utilização da Técnica Delphi para verificar a visão de futuro que representantes de órgãos regulatórios, academia e setor privado têm do sistema. Na pesquisa Delphi, partiu-se do conhecimento prévio levantado em etapas iniciais do projeto para elaborar questões que levariam à proposição de políticas e estratégias para o aprimoramento do sistema de defesa agropecuária. Como um dos gargalos identificados foi a legislação, na resposta à pergunta sobre ações prioritárias que deveriam ser tomadas para harmonizar a legislação, a resposta “*Atualização, consolidação e codificação da Legislação de defesa agropecuária*” ficou em segundo lugar, escolhida por 26% dos respondentes, enquanto a que ficou em primeiro lugar, “*Atuação da*

União junto aos estados por meio de mecanismos capazes de fazer com que a legislação estadual seja elaborada de acordo com a legislação federal, bem como com as normas e acordos internacionais”, foi a opção de 27% dos respondentes.

Não é possível ignorar, igualmente, que a falta ou insuficiência de capacitação está entre os fatores de incompreensão do sistema normativo de defesa agropecuária, e se apresenta, principalmente, em duas frentes. Há aqueles que não possuem capacitação jurídica, mas atuam como técnicos na elaboração de atos normativos. Nesse caso, o conflito ocorre porque, muitas vezes, os setores técnico e jurídico não atuam conjuntamente, mas sim em momentos distintos, o que impede uma articulação mais coordenada.

Por outro lado, a falta de capacitação sobre o contexto legislativo de profissionais como veterinários, engenheiros agrônomos, fiscais agropecuários e acadêmicos foi identificada como um gargalo no sistema de defesa agropecuária⁶. Portanto, ações destinadas à capacitação e compreensão sobre as normas implicam maior consciência no momento da execução de atos ou na intervenção que objetiva o aperfeiçoamento do sistema, pois todos atuam como intérpretes e aplicadores do direito e podem ser considerados agentes multiplicadores e formadores de opinião.

Nesse sentido, não se pode olvidar que, entre as necessidades mais urgentes detectadas na análise do sistema de defesa agropecuária, aquelas relativas à capacitação dos agentes, revisão na legislação atual e a unificação de procedimentos parecem demandar soluções imediatas, embora problemas como endividamento do setor rural e incentivos à agricultura familiar, bem como adequação da legislação nesse aspecto também estejam na pauta do dia.

Conforme mencionado acima, o Projeto Inovação Tecnológica para Defesa Agropecuária elaborou um relatório com base na Técnica Delphi (prospecção de futuro) em que a legislação em defesa agropecuária foi apontada como um entrave ao desenvolvimento do setor. As respostas ao questionário que gerou o relatório confirmaram a

⁶ Dado obtido pelo Projeto Inovação Tecnológica para Defesa Agropecuária.

existência de diversos problemas no âmbito da fiscalização e inspeção de alimentos, especialmente no que tange à harmonização das normas aplicadas. Entre as respostas, estavam:

- * “Ausência de padrão nas ações de defesa agropecuária consiste em outro gargalo do sistema”;
- * “Os Estados têm que ter os mesmos fundamentos e práticas de defesa sanitária na agricultura. Do contrário deverá ser estabelecido harmonizações entre estados e direitos de barreiras fitossanitárias que onerariam e impossibilitariam o objetivo do sistema”.⁷

As informações dadas pelos respondentes também foram diagnosticadas durante a análise da jurisprudência dos Tribunais Federais, conforme dados apresentados acima, nos casos em que o Judiciário foi chamado a decidir sobre conflito de competência entre União e Estados, pois a discrepância normativa entre estados-membros, União e também os municípios acarreta a atuação desarmônica dos órgãos e gera insegurança jurídica para os administrados. Não é por outro motivo que, no curso da pesquisa desenvolvida sobre legislação em defesa agropecuária, a análise do relatório da Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural (CAPADR) e apontou como uma das causas para suspensão de atos normativos pelo Poder Legislativo a fiscalização e a exorbitância de competência⁸.

É importante mencionar, quanto ao assunto ora tratado, o diagnóstico realizado pelo Grupo de Trabalho Interministerial da Inspeção e Fiscalização Sanitária de Alimentos, composto por membros da Casa Civil, do MAPA, Ministério do Desenvolvimento Agrário, Ministério da Saúde e Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, que gerou um relatório publicado pela Casa Civil em agosto de 2005.

⁷ Fonte: Relatório Final - Construção compartilhada de uma visão de futuro para a defesa agropecuária brasileira em 2020. Coordenação da Pesquisa Construção Compartilhada de uma Visão de Futuro para a Defesa Agropecuária Brasileira em 2020.

⁸ Relatório da Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural (CAPADR) – 53ª Legislatura – 3ª Sessão Legislativa.

O relatório aponta a complexidade das ações que, até então, envolviam o sistema de inspeção e fiscalização de alimentos no Brasil, bem como suas dificuldades, visto que inexistente um sistema unificado de fiscalização para harmonização as ações nos três âmbitos da federação, o que provocava a sobreposição de ações, com conseqüente ineficácia na execução, especialmente pela dificuldade de compreensão da legislação pouco clara que gerava interpretações distintas.

Segundo o relatório,

a precariedade da articulação entre os diversos órgãos e instâncias de governo impõem entraves de grande proporção ao registro e à inspeção de produtos e empreendimentos, assim como ao trânsito e à comercialização de produtos e subprodutos, além de exigências estruturais por vezes conflitantes ou inapropriadas. (CASA CIVIL, 2005)

Diante do panorama, na tentativa de solucionar ou minimizar os problemas identificados, inclusive para atender às recomendações contidas no relatório, o governo regulamentou os artigos 27-A, 28-A e 29-A da Lei nº 8.171/9, alterada pela Lei nº 9.712/98, para organizar o Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária (SUASA) por meio do Decreto nº 5.741/06.

O SUASA, um sistema de adesão voluntária coordenado pelo MAPA, tem por objetivo harmonizar os procedimentos, unificando as ações de inspeção sanitária que antes eram compartilhadas entre os três entes da federação, com respeito às especificidades locais. Ainda em fase de implementação, com a adesão dos Estados-membros e Municípios, a maior dificuldade na operacionalização do SUASA é a existência de zonas de competências compartilhadas com o Ministério da Saúde e a ANVISA. Como a linha que separa a atuação dos órgãos governamentais é, muitas vezes, bastante tênue, corre-se o risco de tensões e embates sobre a forma de execução e implementação de ações.

Por fim, ainda sobre os problemas enfrentados no âmbito da fiscalização, cabe mencionar a carência de normas específicas discriminando condutas criminosas contra a defesa agropecuária, como o bioterrorismo que, além de ser uma questão sanitária, envolve a própria segurança nacional. De fato, a inexistência de uma legislação

adequada - ainda que já existam leis em excesso - retira da fiscalização a sua efetividade, pois, em muitos casos, por não haver previsão de sanções, a mera autuação não gera resultados, o que demonstra a ineficácia da lei.

Aliada à falta de capacitação e de compreensão do contexto legislativo e normativo, a invalidade de autos de infração ou o abuso por parte da fiscalização são problemas corriqueiros que geram o descrédito dos agentes do Estado e, pior, perda de recursos. Esse tipo de problema foi diagnosticado na jurisprudência dos Tribunais Federais do país, como se vê na decisão citada:

EMENTA

ADMINISTRATIVO. FISCALIZAÇÃO SANITÁRIA. PRODUTOS DE ORIGEM ANIMAL. AUTUAÇÃO. LEI N. 7.889/89, ART. 2º. RESOLUÇÃO N. 06/2000-DIPOA. CORRELAÇÃO ENTRE A INFRAÇÃO E A PUNIÇÃO. CERCEAMENTO DE DEFESA. INOCORRÊNCIA.

1. Não há falar em cerceamento do direito de defesa pelo indeferimento de contraprova, se não foi esta requerida no momento oportuno.
2. Estabelecendo o art. 2º da Lei n. 7.889/89 a graduação das penalidades aplicáveis aos infratores da legislação referente aos produtos de origem animal, variando da advertência à interdição, total ou parcial, do estabelecimento, graduação que foi regulamentada pela Resolução SDA n. 6/2000-DIPOA, não podia o agente da fiscalização impor sanção sem observância dos critérios aí estabelecidos, sob pena exorbitar de sua competência, resvalando para a ilegalidade.
3. Sentença concessiva da segurança, que se confirma.
4. Apelação e remessa oficial desprovidas. (TRF 1ª Região, AMS 2001.38.00.028924-4/MG; APELAÇÃO EM MANDADO DE SEGURANÇA, Relator Desembargador Daniel Paes Ribeiro. Data da decisão: 16/04/2004; data da publicação: 24/05/2004, disponível em <<http://arquivo.trf1.gov.br/default.php?p1=200138000289244>>, acesso em 17/01/2010)

Essa decisão demonstra a necessidade de uma legislação mais clara e precisa que tipifique corretamente as infrações e estabeleça graus para a aplicação de penalidades, a fim de evitar interpretações arbitrárias, mais frequentes quanto mais genérica é a norma.

É necessário, por fim, fazer menção à questão da harmonização da legislação brasileira com as normas expedidas por órgãos internacionais e por países que negociam com o Brasil, assim como aos documentos sobre boas práticas de regulamentação produzidos no país e no exterior que foram objeto da pesquisa.

6. O CONTEXTO INTERNACIONAL E AS AÇÕES BRASILEIRAS PARA MELHORAR A QUALIDADE DA REGULAÇÃO

Não bastassem as milhares de normas editadas pelo Poder Público, no setor agropecuário as normas internacionais apontam diretivas que o país não pode ignorar, sob pena de ser excluído do comércio mundial. A harmonização das normas internacionais com as nacionais não ocorre somente porque o Brasil participa de organismos internacionais, mas principalmente porque, para vender seus produtos no mercado externo de forma competitiva, precisa se alinhar às políticas internacionais de segurança alimentar.

Os principais organismos internacionais que atuam diretamente sobre o setor de defesa agropecuária são: Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO), Organização Mundial de Saúde (OMS), Organização Mundial de Saúde Animal (OIE), Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e Organização Mundial do Comércio (OMC). Além dos documentos, diretivas, guias de boas práticas e *standards* produzidos por estas entidades, há também o Codex Alimentarius, as normas da Convenção Internacional de Plantas e Vegetais (CIPV), as normas mercosulinas, negociações bilaterais e multilaterais, como o Acordo sobre Barreiras Técnicas (*TBT Agreement*) e o Acordo sobre a Aplicação de Medidas Sanitárias e Fitossanitárias (*SPS Agreement*).

O *Codex Alimentarius* ou Código Alimentar, adotado em 1995 pelo SPS Agreement da Organização Mundial do Comércio como fonte e referência mundial para consumidores, produtores, governos e para a comercialização internacional de alimentos, contém padrões mínimos, diretivas e boas práticas internacionalmente adotadas sobre segurança alimentar. O Codex também é a base para a harmonização

das normas afetas à defesa sanitária, pois suas diretivas “refletem uma ciência segura, contemporânea, internacionalmente reconhecida e, cada vez mais, a aplicação de análise de risco” (FAO, WHO, 2006, tradução nossa), estabelecidas por meio de um processo consensual.

O alinhamento das normas nacionais às internacionais ocorre especialmente para aumentar a capacidade que os produtos têm de competir, em preço e qualidade com aqueles produzidos no exterior e, conseqüentemente, facilitar as operações de comércio. Para tanto, é preciso que a elaboração de normas, assim como a adoção de padrões internacionais, ocorra de forma racional e planejada, capaz de consolidar, de forma coerente e coordenada, uma política de conformidade que não signifique a submissão do Brasil a padrões alheios e incompatíveis com as especificidades da agropecuária nacional, como, por exemplo, a sua extensa dimensão territorial e o clima tropical.

Dentro do escopo de verificar o discurso internacional sobre boas práticas regulatórias no setor agropecuário, a pesquisa identificou documentos importantes da OCDE, FAO, OIE, OMC e União Europeia que cuidam da qualidade da regulação, com foco na harmonização dos padrões fitossanitários. A qualidade da regulação está ancorada na produção de normas claras, que tenham fundamento científico, sejam periodicamente revistas – fator que implica avaliação de eficácia –, em que participação e transparência determinam a sua legitimidade pelo respeito ao contraditório, além de considerarem princípios como informação e educação essenciais para a mudança de comportamento que implique a adesão às normas.

Por não ser objeto da pesquisa discriminar detalhadamente o conteúdo dos documentos, apenas citaremos os mais importantes, os quais serviram de guias para o trabalho:

- OCDE: É fundamental reconhecer o interesse que a OCDE tem no Brasil, mesmo não sendo ele ainda um “OECD Country”. Em 2008, a OCDE publicou o “Relatório sobre a Reforma Regulatória: Brasil – Fortalecendo a governança para o crescimento” que apresenta um panorama da estrutura regulatória brasileira, com foco nas agências reguladoras e afirma que “aprimorar o sistema jurídico do país como um todo, e seus diversos instrumentos, é a chave para

assegurar um crescimento econômico sustentável e fornecer uma estrutura transparente para os cidadãos e agentes do setor privado” (OCDE, 2008, p. 8).

Encabeçando a lista de documentos produzidos pela organização, já em 1994 foi publicado o relatório *Improving the quality of laws and regulations: economic, legal and managerial techniques* (Melhorando a qualidade das leis e da regulação: técnicas econômicas, legais e gerenciais – tradução nossa). Outros documentos da OCDE são: *Regulatory Impact Analysis – Best Practice in OECD Countries (1997)*; *Food Safety and Agricultural Health Standards: Challenges and Opportunities for Developing Country Exports (2005)*; *Designing Independent and Accountable Regulatory Authorities for High Quality Regulation (2005)*; *Alternatives to traditional regulation (2007)*; *Introductory Handbook for Undertaking Regulatory Impact Analysis (RIA) (2008)*; *Multi-Level Regulatory Governance – Policies, Institutions and tools for regulatory quality and policy coherence (2009)*;

- FAO: *Perspectives and guidelines on food legislation, with a new model food law (2005)*; *Understandin Codex Alimentarius (2006)*;

- Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA): *Manual de buenas prácticas de participación en reuniones del Codex Alimentarius (2009)*;

- OIE: *Guidelines on veterinary legislation*;

- CIPV: *Procedural Manual (2008)*;

- União Européia: *Action plan “Simplifying and improving the regulatory environment” (2002)*; *Better Regulation - simply explained (2006)*; *Guidelines on the registration of national guides to good practice - In accordance with Article 8 of Regulation (EC) No 852/2004(2008)*;

De fato, os documentos citados demonstram que países e organismos internacionais têm direcionado seus esforços para melhorar a qualidade da legislação e da regulação, guiados por princípios como efetividade, necessidade de regulação, eficiência (custo/benefício), proporcionalidade, celeridade, transparência, responsabilidade, inteligibilidade, simplicidade, impacto mínimo, harmonização, cooperação,

equivalência e justificativa técnica, princípios estes que informam a produção de normas e recomendações das instituições referidas⁹.

Influenciado por esse contexto, o governo brasileiro institucionalizou boas práticas regulatórias através do PRO-REG – Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional –, com o apoio do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID. O programa objetiva

desenvolver ações com vistas a promover o fortalecimento dos mecanismos institucionais para gestão em regulação, propiciando condições para a melhoria da qualidade da regulação, a consolidação da autonomia decisória das Agências Reguladoras federais, e o aperfeiçoamento dos instrumentos de supervisão e de controle social¹⁰ (PRO-REG, 2010)

Embora o programa esteja mais direcionado às agências reguladoras, a maior parte dos Ministérios também dele participam, o que, infelizmente, não ocorre com o Ministério da Agricultura.

Ainda sobre harmonização e boas práticas regulatórias, é importante ressaltar a existência de um “Guia de Boas Práticas de Regulamentação”, publicado pelo Conselho Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial – Conmetro, elaborado pelo Comitê Brasileiro de Regulamentação – CBR e veiculado pelo Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial, que funciona como secretaria executiva do Conmetro. O Guia contém orientações para o processo de elaboração, adoção e implementação da regulamentação técnica e objetiva, e pretende:

- a) facilitar a implementação dos acordos internacionais, multilaterais, regionais e bilaterais, dos quais o Brasil é signatário, mediante o alinhamento, onde possível e conveniente, com as práticas regulatórias internacionais;

⁹ Um excelente exemplo a ser citado aqui é o da OIE, que produziu o documento intitulado “Diretivas sobre legislação veterinária” (*Guidelines on veterinary legislation*), o qual contém os seguintes princípios para a produção de normas: respeito à hierarquia dos atos, fundamento legal, inventário da legislação sobre veterinária, comunicação, codificação, participação no processo de elaboração da legislação, consistência da legislação.

¹⁰ Fonte: Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional – PRO-REG. Disponível em < <http://www.regulacao.gov.br/>

- b) contribuir para promover uma maior integração entre as autoridades regulamentadoras brasileiras;
- c) contribuir para a harmonização, consistência, coerência e uniformização, no que for possível e conveniente, das práticas regulatórias das autoridades brasileiras;
- d) contribuir para melhorar a articulação entre a regulamentação técnica e o uso de normas técnicas e incentivar a adoção destas;
- e) contribuir para o reconhecimento internacional das práticas de avaliação de conformidade adotadas no País; e
- f) ser um efetivo instrumento para as políticas industrial e de comércio exterior brasileiras, incentivando a inovação, o desenvolvimento tecnológico, econômico e social do País e facilitando a inserção internacional. (INMETRO, 2009)¹¹

Tal documento significa um importante avanço para o Brasil no estabelecimento de uma regulamentação eficiente e alinhada ao contexto internacional, pois define padrões de conformidade que implicam competência e responsabilidade da atuação governamental sobre o desenvolvimento econômico e social.

¹¹ Fonte: Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial – INMETRO. Disponível em < http://www.inmetro.gov.br/qualidade/guia_portugues.pdf>

7. CONCLUSÕES

A legislação e a regulação são instrumentos legais que implicam uma escolha do Estado para realizar os seus objetivos em todas as suas esferas de atuação, seja na defesa agropecuária, seja sobre o direito civil ou sobre questões ambientais. Elas são imprescindíveis ao exercício do poder e privilegiam, sem dúvida, o lado político, discricionário, em que a escolha pelo melhor meio, ou instrumento, depende muito do contexto e das circunstâncias. De todo modo, as normas produzidas implicam decisões governamentais que estabelecem, de forma direta ou indireta, comportamentos para os cidadãos e para as empresas.

A Legística como um ramo do conhecimento que propõe tanto questões teóricas, quanto práticas diante da necessidade de legislar e regular, preocupa-se com o uso do poder regulatório que concretize, mediante a participação, o fim de atender

Às necessidades coletivas e o bem comum, uma vez que os Estados perceberam, finalmente, que a qualidade da regulação exerce enorme impacto no seu desenvolvimento, bem como no grau de confiança nas instituições. Por tal motivo é que as leis e a regulação têm que ser levadas a sério e não mais serem produzidas de forma mística, conduzidas por intuições sem respaldo técnico, jurídico e científico.

No trabalho desenvolvido no curso do Projeto Inovação Tecnológica para a Defesa Agropecuária percebeu-se a complexidade de um sistema jurídico com uma enorme quantidade de normas, impactado por outros subsistemas que dificultam sobremaneira a identificação do direito vigente e a compreensão do sistema como um todo. A ausência de uma codificação nacional no setor responde em parte pelo desconhecimento deste universo por parte dos operadores jurídicos. Os trabalhos jurídicos sobre o tema são escassos e o resultado desta situação pôde ser verificado no discurso judicial e no discurso legislativo evidenciado nos trabalhos da CAPADR .

A diversidade de autoridades que exercem poder regulamentar sobre o sistema sugere que, para alcançar a efetividade das normas, decisões colegiadas implicam em atos que tendem a obter maior nível

de adesão de seus destinatários. No entanto, a mera decisão conjunta não gera, como consequência lógica, uma solução, pois o que se vê é a disputa por poder, de acordo com a ideologia que se deseja fazer prevalecer, o que muitas vezes provoca uma perversão no ordenamento, porque mantém privilégios e abusos que não condizem com o regime democrático.

Tudo isso gera o descomprometimento com o interesse público e com a qualidade técnica da regulação, fatores que afetam negativamente a imagem do país diante da comunidade internacional. Não é possível, por meio deste trabalho, oferecer soluções políticas, porque nesse território, não são apenas ideais que se somam, mas divergentes interesses que, mesmo menos adequados aos olhos de alguns, devem ser respeitados, por estarmos em uma democracia. No entanto, é viável a institucionalização de uma política de comunicação entre os diversos setores que considere os pontos positivos e negativos das atuações e possa decidir de forma técnica, justificada e eficiente.

A apresentação do Painel da Legislação, durante a II Conferência de Defesa Agropecuária, contou com os seguintes painelistas Marcelo Andrade Cattoni UFMG, Fernando Goulart (Inmetro), Sandra Terezinha Furtado (UFU), José Silvino da Silva Rios (Conjur/ Mapa) e os debates reforçaram a consistências dos resultados apresentados, bem como abriram outras perspectivas para investigação e desenvolvimento de soluções que minimizem o gargalo legislativo.

O sistema normativo da Defesa Agropecuária é denso, complexo, apresenta âmbitos de incidência normativa com déficits de coerência, em função das suas intercessões e interfaces com vários ministérios e agências reguladoras. A globalização incrementou a circulação de modelos jurídicos estrangeiros, concebidos em contextos onde a produção do direito acha-se articulada com políticas de boa legislação/regulação fundadas em princípios de necessidade, transparência, subsidiariedade, proporcionalidade, responsabilidade, efetividade, inteligibilidade, simplicidade, sustentabilidade, higidez de processos e sistemas.

O contexto brasileiro, além de não possuir a prática da avaliação de impacto na esfera ministerial, se ressentido dos problemas

advindos das assimetrias entre as legislações estadual e nacional, de uma excessiva tipologia de atos normativos infra legais que causam dificuldades na compreensão para os seus destinatários e atingidos, o que expressa um gargalo ao desenvolvimento econômico social. Esse quadro culmina por criar dificuldades para os responsáveis pela cadeia produtiva, mas também pelos fiscais situação que também impacta o judiciário.

Na ausência de canais consolidados de consultas publicas onde afetados sejam chamados a se manifestar (transparência), órgãos colegiados para elaboração de normas, o legislativo mantém um canal aberto para manifestação de grupos de interesse e grupos de pressão afetos ao setor.

A falta de uma disciplina legal em terrorismo biológico é um assunto de segurança nacional ameaça e causa danos à sanidade vegetal, saúde animal e à segurança alimentar, seja pela propagação de doenças exóticas, organismos patogênicos. O estágio atual da democracia brasileira exige uma maior coordenação por parte das autoridades do executivo com competência regulamentar e regulatória, notadamente, MAPA, Anvisa, Ibama e Receita Federal, sob pena de aviltamento do direito à alimentação, agora expresso em sede constitucional pela EC 64.

Ao lado disso, o Pro Reg necessita ampliar o seu espaço de discussão e incluir o MAPA no seu conselho consultivo. As assimetrias presentes no plano factual, no contexto da legislação, poderiam ser preenchidas com o planejamento das condições de aplicação de um novo ato normativo através dos instrumentos de avaliação do seu impacto, neste sentido, a prática de consultas/audiências públicas assume singular importância dada sua qualidade em antecipar variáveis de influência que poderiam reforçar ou obstaculizar os resultados pretendidos.

A ausência de uma maior sistematização normativa da legislação de Defesa Agropecuária concorre para seu maior desconhecimento, com graves reflexos tanto no Executivo quanto no Legislativo e Judiciário e inclusive por parte dos próprios operadores do direito. Cursos de capacitação, inclusão de disciplinas na graduação, além

de criação de especializações, mestrados e doutorados poderiam ao longo do prazo preparar importantes atores para atuar na Defesa Agropecuária. Este direito fundamental se apresenta sob três dimensões que reforçam o sentido da dignidade da pessoa humana e que devem orientar políticas e impulsos para legislar/regulamentar: alimento acessível, barato e saudável.

As recomendações apontadas durante o painel foram: Política para boa legislação, disciplina da avaliação de impacto, retomada da consolidação, codificação com uma carta de princípios que sistematizasse em um único diploma normativo normas gerais sobre sanidade vegetal, saúde animal e segurança alimentar, tipificação de crimes contra a Defesa Agropecuária, notadamente terrorismo biológico, criação de um comitê de combate ao terrorismo biológico subordinado à SDA (atividade de inteligência e planejamento em caso de ataques), inclusão da Defesa Agropecuária em disciplinas da graduação, pós graduação, capacitação nos cursos que atuam diretamente no setor, bem como no curso de Direito, inclusão de disciplinas afetas à elaboração legislativa, capacitação de jurilinguistas para atuar na defesa dos interesses nacionais junto aos órgãos normativos internacionais, tais como CIPV, FAO, OIE, OMC.

Os grandes problemas identificados e apontados podem ser resumidos da seguinte forma : dificuldade de compreensão do contexto legislativo, deficiência de capacitação sobre a legislação, carência de harmonização, atualização e simplificação das leis, dificuldade de integração das áreas, conflitos de competências, abusos na fiscalização, lacunas, generalização excessiva quanto às sanções, podem ser parcialmente solucionados – não é possível dizer totalmente, pois a legislação apresenta efeitos imprevisíveis, já que ela trata da vida – pela adoção de boas práticas regulatórias.

O planejamento legislativo e regulatório demanda uma gestão responsável dos sistemas regulatórios, em que a análise dos efeitos das normas é requisito para a justificação de legislar, bem como para a avaliação constante de legitimidade da atuação do governo, incluindo-se aqui o Legislativo e o Executivo. Nesse contexto, é imprescindível a participação dos interessados e de todos aqueles que

sofrerão efeitos diretos ou indiretos – ferramentas como consultas e audiências públicas, bem como a possibilidade de rastrear as demandas são essenciais.

Não se pode olvidar que o sistema normativo de defesa agropecuária requer a harmonização não só das normas nacionais e internacionais, ou das normas federais e estaduais, mas também dos termos usados, para evitar interpretações confusas que geram a inefetividade das normas no momento da sua aplicação.

Instrumentos como consolidação e codificação representam, como foi apontado, a simplificação do direito, com o potencial aumento da capacidade de compreensão pelos destinatários. No caso específico do Poder Judiciário, o planejamento legislativo e regulatório com a harmonização de conceitos e a efetiva aplicação pelos legisladores e administradores públicos de boas práticas pode reduzir o ativismo judicial e, por outro lado, diminuir os conflitos judiciais que acontecem por falhas na legislação.

Nesse contexto, a realização de avaliação legislativa, com a verificação do impacto das normas por meio de uma análise aprofundada dos fatos e clarificação dos objetivos que se pretendeu alcançar, identificando-se, por outro lado, as limitações jurídicas e fáticas que devem ser respeitadas para garantir a eficácia das normas, é uma ferramenta de grande valia para o legislador sobre como legislar e se deve legislar.

Por fim, é preciso considerar que a decodificação da informação jurídica é essencial para que todos os elos da cadeia produtiva se comprometam no esforço de aprimorar o sistema de defesa agropecuária brasileiro. Recomenda-se que temas legislativos e regulatórios sejam incluídos já nos cursos de graduação e que todos aqueles que atuam sobre o sistema, como intérpretes e aplicadores das normas, sejam constantemente conscientizados da dimensão da defesa agropecuária e de que todas as ações dependem de atos jurídicos que podem alcançar, de forma negativa, o Poder Judiciário. Este é um custo que o Estado paga pela má qualidade de suas leis.

O setor agropecuário tem uma força imensa no Brasil e as perspectivas são otimistas. No entanto, o desenvolvimento

econômico e social deve ser buscado de forma racional, considerando a preservação do meio ambiente e, principalmente, o fato de que o direito a uma alimentação saudável deve ser considerado um direito humano.

Por tal motivo, os três níveis de governo da federação devem unir seus esforços na busca pelo aprimoramento da defesa agropecuária. As ações do Estado, no entanto, não podem ser validadas apenas pela idéia de soberania daqueles que estão no poder, já que eles o exercem em nome de todos, mas devem ser justificadas com base em uma racionalidade legislativa em que se pretende considerar o contexto e todos aqueles que dele participam.

É importante que o Ministério da Agricultura, portanto, pense em boas práticas legislativas e regulatórias, planejamento e avaliação legislativa e sua inclusão no PRO-REG, de modo a tornar concretos os conceitos de eficácia, efetividade e eficiência das normas e, conseqüentemente, as ações implementadas por meio delas.

8. BIBLIOGRAFIA CITADA E ENDEREÇOS ELETRÔNICOS CONSULTADOS

BRASIL. *Lei Complementar n. 95, de 26 de fevereiro de 1998*. Dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece norma para a consolidação dos atos normativos que menciona. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp95.htm>. Acesso em: agosto de 2010.

BRASIL. *Decreto n. 4.176, de 28 de março de 2002*. Estabelece normas e diretrizes para a elaboração, a redação, a alteração, a consolidação e o encaminhamento ao Presidente da República de projetos de atos normativos de competência dos órgãos do Poder Executivo Federal, e dá outras providências. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4176.htm>. Acesso em: agosto de 2010.

BRASIL, *Lei n° 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. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8080.htm>. Acesso em: fevereiro de 2010.

BRASIL, *Lei n° 8.171, de 17 de janeiro de 1991*. Dispõe sobre a política agrícola. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8171.htm>. Acesso em: fevereiro de 2010.

BRASIL, *Lei n° 9.712, de 20 de novembro de 1998*. Altera a Lei n° 8.171, de 17 de janeiro de 1991, acrescentando-lhe dispositivos referentes à defesa agropecuária. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9712.htm>. Acesso em: fevereiro de 2010.

BRASIL, *Decreto n° 5.741, de 30 de março de 2006*. Regulamenta os arts. 27-A, 28-A e 29-A da Lei n° 8.171, de 17 de janeiro de 1991, organiza o Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária, e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5741.htm>. Acesso em fevereiro de 2010.

BRASIL, *Lei nº 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. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9782.htm>. Acesso em fevereiro de 2010.

BRASIL, Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA. Disponível Em <www.portal.anvisa.gov.br>. Acesso em setembro de 2009.

BRASIL, Casa Civil Presidência da República et. al. Relatório Final do Grupo de Trabalho Interministerial da Inspeção e Fiscalização Sanitária dos Alimentos. (Portaria Interministerial nº 220, de 29 de março de 2005). Agosto de 2005. Disponível em <https://www.planalto.gov.br/casacivil/arquivospdf/Relatorio_Final_GT_Inspecao_de_Alimentos_agosto_05.pdf>. Acesso em abril de 2010.

BRASIL, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, *Portaria nº 215, de 27 de abril de 2001*. Dispõe sobre a elaboração de atos normativos e ordinatórios expedidos no âmbito do Ministério da Agricultura e do Abastecimento, sua distinção, finalidades, requisitos formais e autoridades que os expedem. Disponível em <<http://extranet.agricultura.gov.br/sislegis/action/detalhaAto.do?method=consultarLegislacaoFederal>>. Acesso em março de 2010.

BRASIL, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Secretaria de Defesa Agropecuária. *Inter-relação da Defesa Agropecuária com a Vigilância Sanitária*. 2007. Disponível em <http://www.anvisa.gov.br/institucional/conselho/defesa_agropecuaria.ppt>. Acesso em abril de 2010.

BRASIL, Câmara dos Deputados, *Projeto de Lei nº 4.944, de 25 de julho de 2001*. Declara revogados a Lei nº 117, de 14 de novembro de 1935, e os atos normativos que menciona, afetos ao Ministério da Agricultura e do Abastecimento. Disponível em <http://www.camara.gov.br/sileg/Prop_Detalhe.asp?id=30701>. Acesso em janeiro de 2010.

BRASIL, Câmara dos Deputados. Relatório Anual de Atividades da Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural (CAPADR) – 53ª Legislatura – 3ª Sessão Legislativa, 2009.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm> Acesso em agosto de 2010.

BRASIL, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. *Censo Agropecuário 2006* – Resultados preliminares. Rio de Janeiro, p.1-146, 2006. Disponível em <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/agropecuaria/censoagro/1995_1996/default.shtm>. Acesso em julho de 2010.

BRASIL, Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial – INMETRO. *Guia de Boas Práticas de Regulamentação*. 2009. Disponível em<http://www.inmetro.gov.br/qualidade/guia_portugues.pdf>. Acesso em 12 de maio de 2010.

BRASIL, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Disponível em <<http://www.agricultura.gov.br/>> Acesso em: agosto de 2009.

BRASIL, Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional – PRO-REG. Disponível em <<http://www.regulacao.gov.br/>> Acesso em: agosto de 2009.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3645/Paraná. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Data do julgamento: 31 de maio de 2006. Publicada no Diário Oficial em 1º de setembro de 2006. Disponível em <http://redir.stf.jus.br/paginador/paginador.jsp?docTP=AC&docID=363395>>acesso em 17/11/2010)

BRASIL, Tribunal Regional Federal da 4ª Região, Embargos Infringentes. Processo nº 2003.70.00.084480-1/PR. Órgão julgador: 2ª Seção. Data da decisão:14/02/2008. Data da publicação: 12/03/2008. Disponível em <http://www.trf4.jus.br/trf4/jurisjud/resultado_pesquisa.php> , acesso em 24/03/2010.

BRASIL, Tribunal Regional Federal da 3ª Região. Remessa oficial/Apeação. Processo nº 2000.61.00.010798-1. Data da decisão: 31/07/2010. data da publicação: 14/02/2010. Disponível em <<http://www.trf3.jus.br/acordao/verrtf2.php?rtfa=63306638394484>>, acesso em 24/04/2010.

BRASIL, Tribunal Regional Federal da 1ª Região. Apeação em mandado

de segurança. Processo nº 2001.38.00.028924-4/MG. Data da decisão: 16/04/2004. Data da publicação: 24/05/2004. Disponível em <<http://arquivo.trf1.gov.br/default.php?p1=200138000289244>>, acesso em 17/01/2010.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros, 21^a. ed., 2006.

BOBBIO, Norberto. *Teoria Geral do Direito*. Tradução: Denise Agostinetti. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

CAUPERS, João. Dos porquês aos para quês das leis: Existirá uma verdadeira racionalidade legislativa? In: *Legislação. Cadernos de Ciência de Legislação*. Oeiras, INA, nº 50, out-dez 2009, p. 79-89.

CHEVALLIER, Jacques. *A racionalização da produção jurídica. Cadernos de Ciência da Legislação*. Oeiras, INA, n. 3, 1992.

COMPARATO. Fábio Konder. Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade das políticas públicas. *Revista de Informação legislativa*, ano 35, nº.138, abr./jun. 1998.

FLÜCKIGER, Alexandre. A obrigação jurisprudencial da avaliação legislativa – uma aplicação do princípio da precaução aos direitos fundamentais. Traduzido do francês por Marilúcia Chamarelli. Revisão de Fabiana de Menezes Soares. *Senatus*, Brasília, v. 7, n. 1, 2009, p. 14-23.

INSTITUTO BRASILEIRO DE PLANEJAMENTO TRIBUTÁRIO - IBPT. *Quantidade de normas editadas no Brasil: 20 anos da Constituição Federal de 1988*. Publicado em 03/10/2008 no sítio <http://www.ibpt.com.br>. Disponível em <http://www.ibpt.com.br/home/publicacao.view.php?publicacao_id=13081&pagina=10>. Acesso em agosto de 2010.

DEZEN JÚNIOR, Gabriel. O instituto da consolidação: panorama histórico, jurídico e político. In: MINAS GERAIS. Assembléia Legislativa. *A Consolidação das leis e o aperfeiçoamento da democracia*. Belo Horizonte, 2003.

KARPEN, Ulrich(ed). *Evaluation of Legislation*. Proceedings of the Fourth Congress of the European Association of Legislation (EAL) in Warsaw (Poland), June 15th-16th, 2000. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2002, 172p. P. 39-55.

LEONARDO, Marcelo. A multiplicidade das leis e as dificuldades para os operadores do direito. In: MINAS GERAIS. Assembléia Legislativa. *A Consolidação das leis e o aperfeiçoamento da democracia*. Belo Horizonte, 2003, 172p. P. 103-110.

MADER, Luzius. A avaliação legislativa: uma nova abordagem do direito. In. *Legislação: Cadernos de Ciência da Legislação*. Oeiras: INA, n. 1, ab.r/jun. 1991.

_____, Luzius. *The evaluation of draft laws*. In: KARPEN, Ulrich(ed). *Evaluation of Legislation. Proceedings of the Fourth Congress of the European Association of Legislation (EAL) in Warsaw (Poland), June 15th-16th, 2000*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2002.

_____, Luzius. *Legislação e Jurisprudência. Cadernos da Escola do Legislativo*. Belo Horizonte, v. 9, n. 14, jan/dez 2007, p. 193-206.

LOPES, Mônica Sette. *A equidade e os poderes do juiz*. Belo Horizonte: Del Rey, 1993, p. 109-169.

MOUCHEIRA, João. A racionalização legislativa – compilação, consolidação, codificação e simplificação do acesso às leis. *Legislação. Cadernos de Ciência da Legislação*, Oeiras, n. 38, p. 25-59, out.-dez. 2004.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT – *Improving the Quality of Laws and Regulations: Economic, Legal and Managerial*

Techniques. Paris, 1994. Disponível em: <<http://www1.worldbank.org/publicsector/legal/ImprovingLawQuality.pdf>>. Acesso em out. 2008.

SOARES, Fabiana de Menezes. *Teoria da Legislação – Formação e conhecimento da lei na idade tecnológica*. Sérgio Antônio Fabris: Porto Alegre, 2004.

_____, Paine 2 *Legística: história e objeto, fronteiras e perspectivas* Congresso Internacional de Legística: Qualidade da Lei e Desenvolvimento (2007 : Belo Horizonte, MG). Legística : qualidade da lei e desenvolvimento. – Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2009. 224 p.

———, Letícia Camilo dos Santos “*Learning to divide the law’s contents: the lobby as a strategy for clearer Brazilian legislation*”, The Learning Legislator, Orgs. Luzius Mader e Chris Moll- Proceedings of the 7 th Congresso f the European Association of Legislation (EAL), Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, Germany:2009

———, *Comunicação de atos normativos: Algumas tendências e reflexões no quadro da circulação de informações jurídicas*, Legislação Cadernos Ciência de Legislação- Legislação no século XXI , número comemorativo “A Legislação no século XXI”, INA, Oeiras, n 50, outubro-dezembro, 2009

RAMOS, Pedro et al.. Dimensões do agronegócio brasileiro: políticas, instituições e

Perspectivas. Brasília: MDA, 2007(NEAD Estudos).

SUGAYAMA, Regina Lúcia et. al. *Construção Compartilhada de uma Visão de Futuro Para a Defesa Agropecuária Brasileira em 2020*. Projeto Inovação Tecnológica para Defesa Agropecuária. Coordenação: Evaldo Ferreira Vilela. Processo CNPQ 505.157/2007-1, 2009.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE VIÇOSA. *Projeto Inovação Tecnológica para a Defesa Agropecuária*. Coordenador: Evaldo Ferreira Vilela. Junho de 2008.

WINTGENS, Luc. *Legisprudence as a new theory of legislation*. In. WINTGENS, Luc J. (org.). *The Theory and Practice of Legislation: Essays in Legisprudence*. Camberra: Ashgate Publishing, 2006.

WORLD ORGANIZATION FOR ANIMAL HEALTH. *Guidelines on Veterinary Legislation*. Disponível em <www.oie.int/eng/oie/organisation/A_Guidelines_Vet%20Leg.pdf>. Acesso em 22 de fevereiro de 2010.

WORLD HEALTH ORGANIZATION AND FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS. *Understandin Codex Alimentarius* Viale delle Terme di Caracalla. Rome, Italy, 2006. Disponível em < ftp://ftp.fao.org/codex/Publications/understanding/Understanding_EN.pdf>. Acesso em 06 de janeiro de 2010.

WORLD HEALTH ORGANIZATION AND FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATIONS OF UNITED NATIONS. *Codex Alimentarius*. Disponível em < http://www.codexalimentarius.net/web/index_en.jsp>. Acesso em dezembro de 2009.

WORLD TRADE ORGANIZATION. *Agreement on Technical Barriers to Trade* (TBT Agreement). Disponível em <http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/17-tbt.pdf>. Acesso em março de 2010.

WORLD TRADE ORGANIZATION. *Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures* (SPS Agreement). Disponível em <http://www.wto.org/english/tratop_e/sps_e/spsagr_e.htm>. Acesso em março de 2010.

9 – ANEXOS

ANEXO I

TABELAS CONTENDO DADOS DAS DECISÕES DOS TRIBUNAIS REGIONAIS FEDERAIS DO BRASIL

Matéria AGROTÓXICOS DEFENSIVOS AGRÍCOLAS	Quantidade de recursos por Estado		Quantidade de recursos por tipo		Temas mais frequentes nos resultados
TRF 1ª Região Total – 26 recursos	AC - 0	MG - 1	AC - 7		<ul style="list-style-type: none"> • Incompetência para edição de atos normativos; • Inovação da ordem jurídica por resolução de órgão do Executivo – CONAMA, Anvisa, MAPA; • Conflito de competência entre União e Estados; • Conflito de competência entre Anvisa e MAPA; • Aplicação de agrotóxico sem observância de normas ambientais; • Crimes envolvendo uso, transporte e comercialização de agrotóxicos; • Possibilidade de prescrição de receituário por técnico agrícola; • Reavaliação e renovação no registro de agrotóxicos; • Apostilamento; • Questionamento sobre a legalidade de ato normativo do MAPA; • Conflito de normas – Código Penal x Lei nº 7.802/89; • Responsabilidade civil da União por intoxicação por agrotóxicos – servidor;
	AM - 0	MT - 4	AMS - 12		
	AP - 0	PA - 2	REOMS - 3		
	BA - 0	PI - 0	AC/REO - 3		
	DF - 15	RO - 3	Agravo - 1		
	GO - 1	RR - 0			
	MA - 0	TO - 0			
TRF 2ª Região Total – 5 recursos	RJ - 4		MS - 1	AC - 1	<ul style="list-style-type: none"> • Aplicação de agrotóxico sem observância de normas ambientais; • Crimes envolvendo uso, transporte e comercialização de agrotóxicos; • Possibilidade de prescrição de receituário por técnico agrícola; • Reavaliação e renovação no registro de agrotóxicos; • Apostilamento; • Questionamento sobre a legalidade de ato normativo do MAPA; • Conflito de normas – Código Penal x Lei nº 7.802/89; • Responsabilidade civil da União por intoxicação por agrotóxicos – servidor;
	ES - 1		AMS - 1	Agravo - 2	
TRF 3ª Região Total – 22 recursos	SP - 12		AC - 10	REOMS - 1	
			AMS - 7	HC - 2	
	MS - 10		ACR - 2		
TRF 4ª Região Total – 44 recursos	PR - 15		AC - 13	HC - 3	
	SC - 4		AMS - 7	RSE - 1	
	RS - 25		ACR - 12	Agravo - 3	
			REO - 4	EI - 1	
TRF 5ª Região Total – 12 recursos	AL - 0		AC - 4		
	CE - 3		AMS - 3		
	PB - 6		AC/REO - 2		
	PE - 1		HC - 1		
	RN - 0		REO - 2		
	SE - 2				

Matéria MINISTÉRIO DA AGRICULTURA	Quantidade de recursos por Estado		Quantidade de recursos por tipo		Temas mais frequentes nos resultados
TRF 1ª Região Total – 169 recursos	AC - 0	MG -33	AC – 78	EI - 3	<ul style="list-style-type: none"> • Conflito de competência entre União e Estados; • Desapropriação e reforma agrária; • Conflito entre normas; • Crimes cometidos por servidores; crimes cometidos • greve de servidor público x essencialidade dos serviços de fiscalização; • Abuso na fiscalização – questionamento sobre a legalidade do laudo de infração; • Responsabilidade civil do Estado por abuso na erradicação de plantação; • Direito administrativo – servidor público; • Direito previdenciário; • Direito Tributário; • Questionamento sobre a necessidade de registro de empresa em conselho profissional – Químico, Veterinário. • Conflito atuação MAPA, Anvisa, Receita Federal; • Aplicação de normas de defesa do consumidor;
	AM - 7	MT - 6	AMS - 51	AResc - 1	
	AP - 0	PA - 6	REOMS - 5	HC - 1	
	BA - 12	PI -2	INQ - 1	RSE - 1	
	DF - 79	RO - 4	Agravo - 13		
	GO - 13	RR - 2	REO - 12		
MA - 3	TO - 2	ACR - 3			
TRF 2ª Região Total – 47 recursos	RJ – 46		MS - 1	AC - 27	
			HC - 2	REOMS – 7	
	ES – 1		AMS - 6	Agravo – 3	
TRF 3ª Região Total – 160 recursos	SP – 148		AC – 47	REOMS - 20	
			AMS - 77	Agravo - 3	
	MS – 12		ACR – 7	REO - 4	
			RSE – 2		
TRF 4ª Região Total – 130 recursos	PR – 40		AC – 72	HC - 1	
			EI – 2	CC – 1	
	SC – 30		AMS - 16	RSE - 3	
			REOMS - 2	AC/REO – 5	
	RS – 60		ACR -13	Agravo – 9	
			REO -6		
TRF 5ª Região Total – 222	AL – 11		AC – 73	Agravo - 32	
	CE – 101		AMS - 33	ACR - 4	
	PB – 15		AC/REO -	AResc - 1	

Matéria SANIDADE/SAÚDE SANITÁRIO(A) ANIMAL	Quantidade de recursos por Estado		Quantidade de recursos por tipo		Temas mais frequentes nos resultados
TRF 1ª Região Total – 12 recursos	AC – 0	MG - 3	AC – 4		<ul style="list-style-type: none"> • Crime – introdução de substância nociva à saúde; contra a relação de consumo (abatedouro clandestino); comercialização de animal silvestre; contrabando; • Direito previdenciário; danos ao meio ambiente; • Certificado de conferência de saúde animal; • Proibição de entrada no Brasil pela Receita Federal; • Registro de frigorífico em conselho profissional; • Análise de risco de OGM; • Contratação temporária por medida de urgência; • Controvérsia sobre legalidade de auto de infração; • Direito tributário; • Direito administrativo – servidor público; • Combate à brucelose e à tuberculose animal – habilitação específica para médico veterinário
	AM -0	MT - 1	AMS - 3		
	AP – 0	PA – 0	Agravado -4		
	BA – 1	PI -0	REO – 1		
	DF – 5	RO – 0			
	GO – 2	RR – 0			
MA -0	TO -0				
TRF 2ª Região Total – 11 recursos	RJ – 11		MS - 4	AC - 3	<ul style="list-style-type: none"> • Proibição de entrada no Brasil pela Receita Federal; • Registro de frigorífico em conselho profissional; • Análise de risco de OGM; • Contratação temporária por medida de urgência; • Controvérsia sobre legalidade de auto de infração; • Direito tributário; • Direito administrativo – servidor público; • Combate à brucelose e à tuberculose animal – habilitação específica para médico veterinário
	ES – 0		REO - 2	Agravado -1	
			HC - 1		
TRF 3ª Região Total –16 recursos	SP – 13		AC – 8	REOMS - 1	
			AMS -2	HC - 1	
	MS – 3		ACR - 2	Agravado - 1	
			Inq – 1		
TRF 4ª Região Total –27 recursos	PR – 12		AC – 10	AC/REO - 2	
	SC – 7		AMS - 6	EI - 1	
	RS – 8		ACR - 2		
			Agravado - 6		
TRF 5ª Região Total – 8 recursos	AL – 0		AC - 2		
	CE – 2		AMS - 2		
	PB – 2		AC/REO - 3		
	PE – 1		Agravado - 1		
	RN -0				

Matéria SANIDADE/SAÚDE SANITÁRIO(A) VEGETAL	Quantidade de recursos por Estado		Quantidade de recursos por tipo		Temas mais frequentes nos resultados
TRF 1ª Região Total – 2 recursos	AC – 0	MG - 0	AC – 1		<ul style="list-style-type: none"> • Renovação de registro junto ao MAPA; • Ilegalidade de auto de infração – ofensa ao devido processo administrativo; • Turbação de terras indígenas; • Legislação brasileira sobre biossegurança – OGM – impacto ambiental; • Desapropriação para fins de reforma agrária; • Greve de servidores x liberação de mercadoria importada; • Constitucionalidade da cobrança de taxa de classificação de produtos vegetais; • Tráfico de drogas; de sementes; • Propriedade industrial; • Comercialização de produto vegetal sem licença; • Questionamento sobre legalidade de ato normativo do MAPA; MAPA e Ministério da Fazenda (TCV); • Fiscalização pelo IBAMA – competência supletiva; • Violação do princípio da reserva legal por ato normativo IBAMA; • Liberação de mercadoria – análise de risco de pragas; • Inaplicabilidade de ato
	AM -0	MT - 0	ACR - 1		
	AP – 0	PA – 0			
	BA – 0	PI -0			
	DF – 1	RO – 0			
	GO – 1	RR – 0			
	MA -0	TO – 1			
TRF 2ª Região Total – 75 recursos	RJ – 48		AC - 50	Agravo - 6	
	ES – 27		AMS - 10	EI-3	
			REO - 3	ACR - 2	
			MS - 1		
TRF 3ª Região Total –19 recursos	SP – 18		AC - 4	AMS - 11	
	MS – 1		REOMS - 2	REO - 1	
			Agravo- 1		
TRF 4ª Região Total –21 recursos	PR – 5		AC – 4	RSE - 4	
	SC – 3		AMS - 4	EI- 1	
	RS – 13		REO - 1	ACR - 2	
			Agravo - 5		
TRF 5ª Região	AL – 0		AC - 1		
	CE – 1		ACR - 1		

Matéria DEFESA AGROPECUÁRIA	Quantidade de recursos por Estado		Quantidade de recursos por tipo		Temas mais frequentes nos resultados
TRF 1ª Região Total – 28 recursos	AC – 0	MG - 3	AC – 14		<ul style="list-style-type: none"> • Desapropriação para fins de reforma agrária; • Renovação de registro; • Direito administrativo – servidor público; • Direito previdenciário; • Questionamento sobre a legalidade de ato normativo do MAPA/SDA; • Competência para cobrança de taxa de classificação; • Apostilamento de agrotóxicos; • Aplicação de normas para proteção do consumidor; • Determinação de execução de ato ante inércia da Administração Pública; • Crimes – comercialização de produtos veterinários adulterados, contrabando; • Conflito de competência entre União e Estado;
	AM -0	MT - 2	AMS - 11		
	AP – 0	PA – 1	Agravo –3		
	BA – 3	PI -0			
	DF – 17	RO – 0			
	GO – 1	RR – 0			
	MA -0	TO – 1			
TRF 2ª Região Total – 2 recursos	RJ – 1		AC - 1	Agravo -1	
	ES – 1				
TRF 3ª Região Total –1 recurso	SP – 1		REOMS - 1		
	MS – 0				
TRF 4ª Região Total –12 recursos	PR – 5		AC – 6	AC/REO - 1	
	SC – 4		AMS - 2		
	RS – 3		REO - 1		
			Agravo - 2		
TRF 5ª Região Total – 5 recursos	AL – 0		AC - 3		
	CE – 0		Agravo - 2		
	PB – 0				
	PE – 4				
	RN – 0				
	SE – 1				

Lista de abreviatura dos recursos:

AC – Apelação Cível

AResc – Ação Rescisória

AMS – Apelação em mandado de segurança

ACR – Apelação Criminal

REO – Remessa *ex officio*

REOMS – Remessa *ex officio* em mandado de segurança

HC – Habeas Corpus

RSE – Recurso em Sentido Estrito

EI – Embargos infringentes

Agravo – As modalidades de agravo: instrumento, interno e regimental

Inq – Inquérito

MS – Mandado de Segurança

ANEXO II

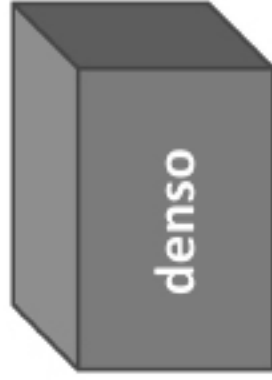
Slides com a síntese dos resultados durante o Painel “Legislação em Defesa Agropecuária e desenvolvimento sócio-econômico: tensões, tendências e boas práticas” (28/05) da II Conferência Nacional sobre Defesa Agropecuária.

Painel “Legislação em Defesa Agropecuária e desenvolvimento sócio-econômico: tensões, tendências e boas práticas”

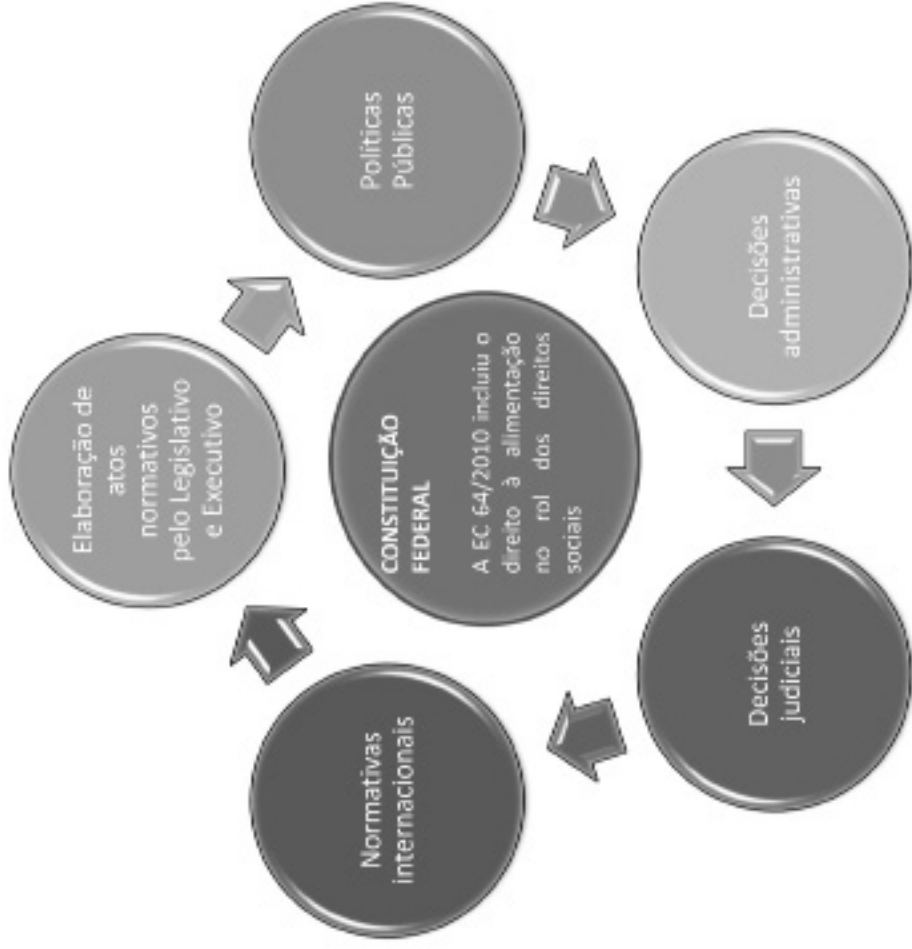


Coord. Profa. Dra. Fabiana de Menezes Soares
Relatora: Letícia Camilo dos Santos

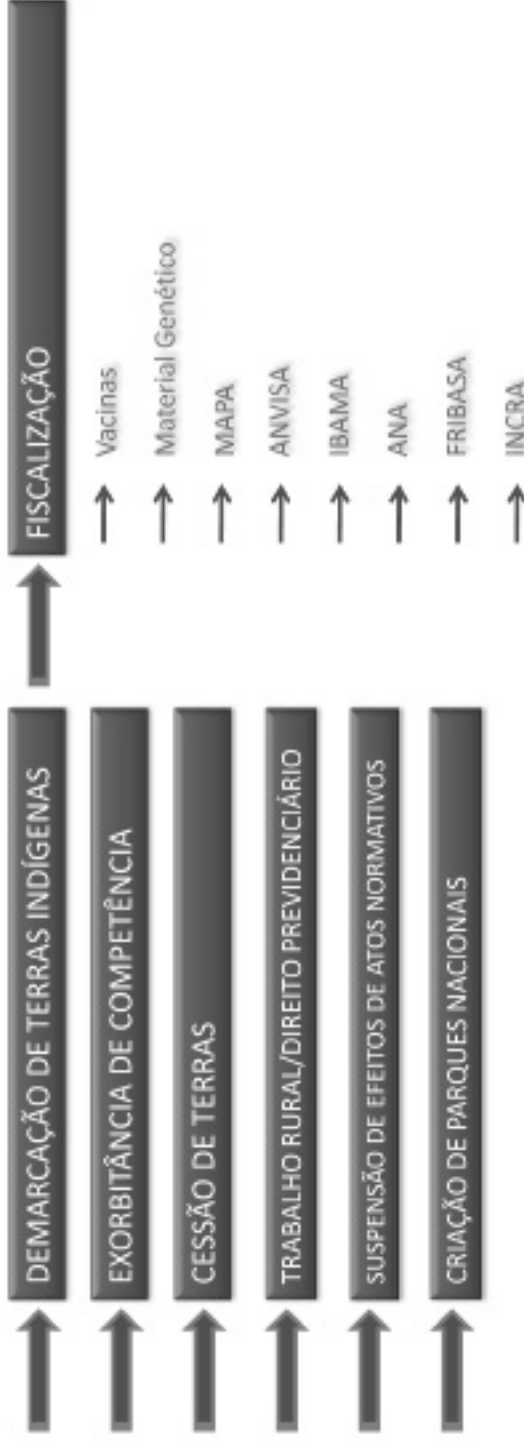
**SISTEMA LEGISLATIVO/REGULATÓRIO DE DEFESA
AGROPECUÁRIA**



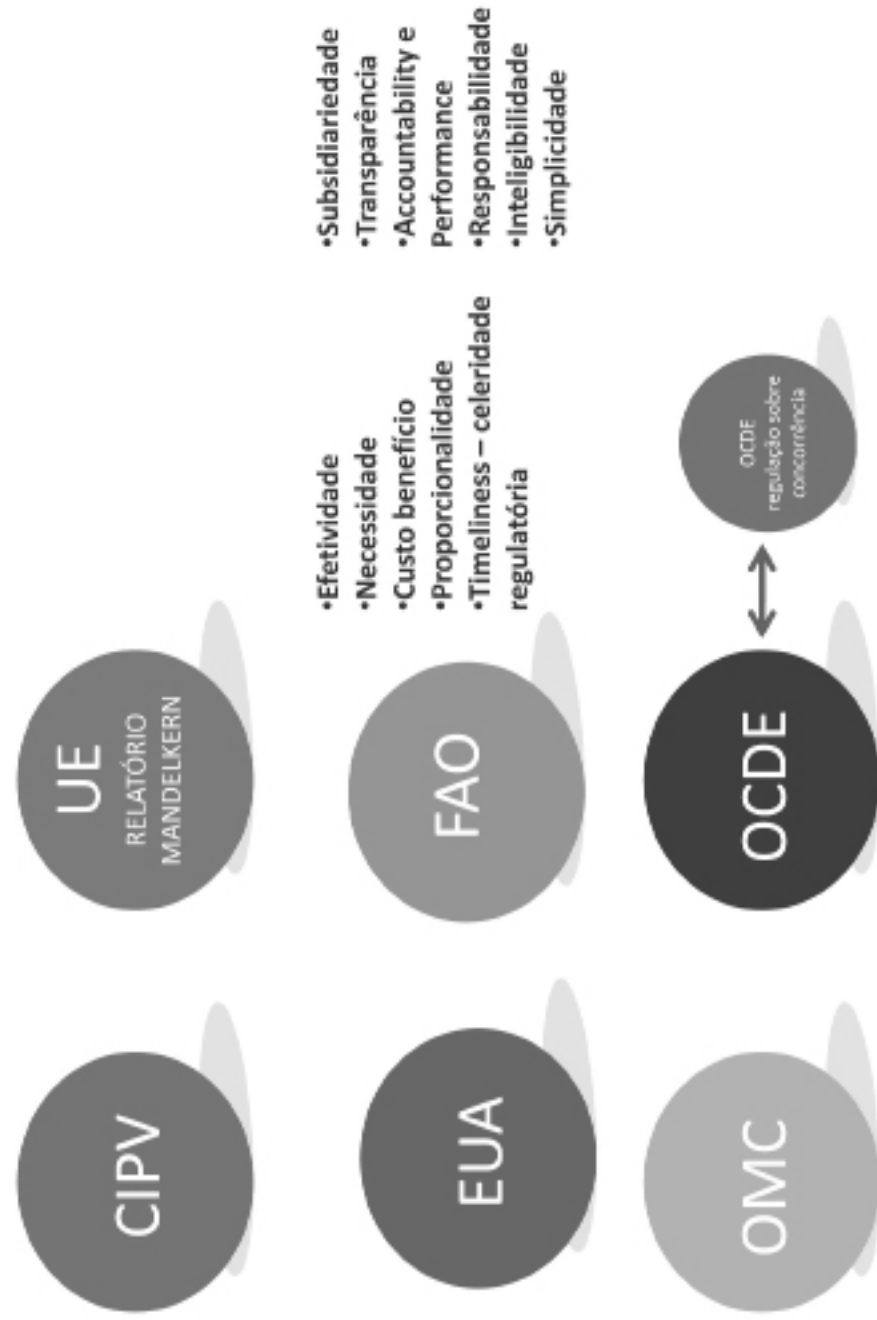
DIREITO À ALIMENTAÇÃO A CONSTRUÇÃO DO CÍRCULO NORMATIVO



CONTEXTO BRASILEIRO : CONTROLE DO LEGISLATIVO SOBRE ATOS DO EXECUTIVO
TEMAS OBJETO DE PDC – 2009/2010
{Impactado /Com zonas de inconsistência}



PRINCÍPIOS INFORMADORES DA LEGISLAÇÃO NACIONAL



TEXTO INTERNACIONAL – CONTEXTO BRASILEIRO



CODEX ALIMENTARIUS



International Plant Protection Convention
Protecting the world's plant resources from pests

Normas da CIPV



Normas da OIE



Acordos bilaterais e multilaterais



WTO OMC

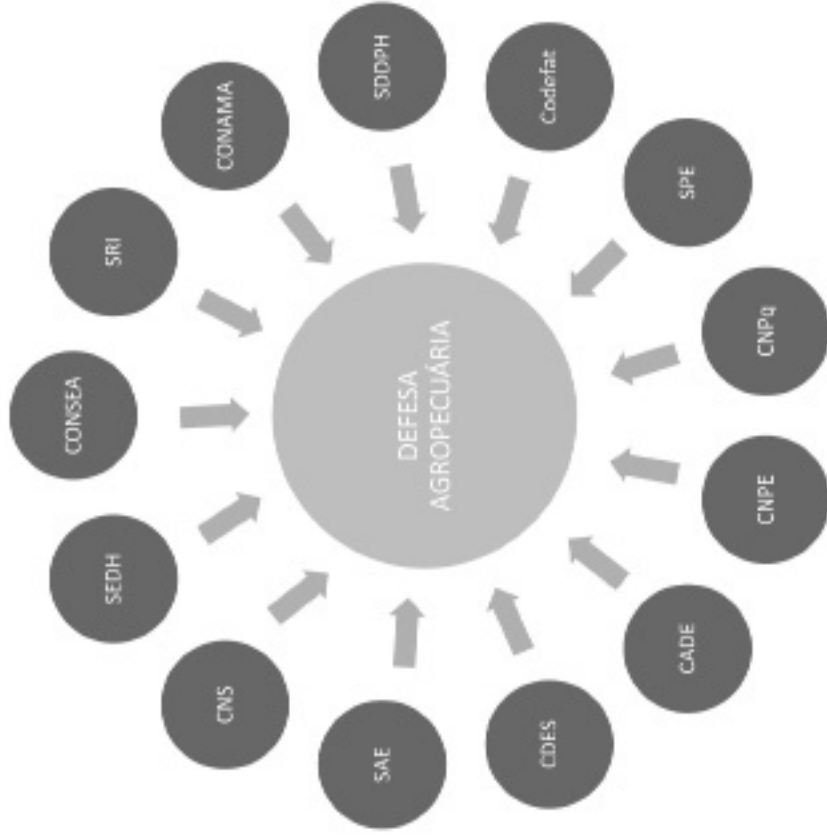
Acordo sobre aplicação a aplicação de medidas sanitárias e fitossanitárias (SPS Agreement)

Acordo de Barreiras Técnicas para o Comércio (TBT Agreement)

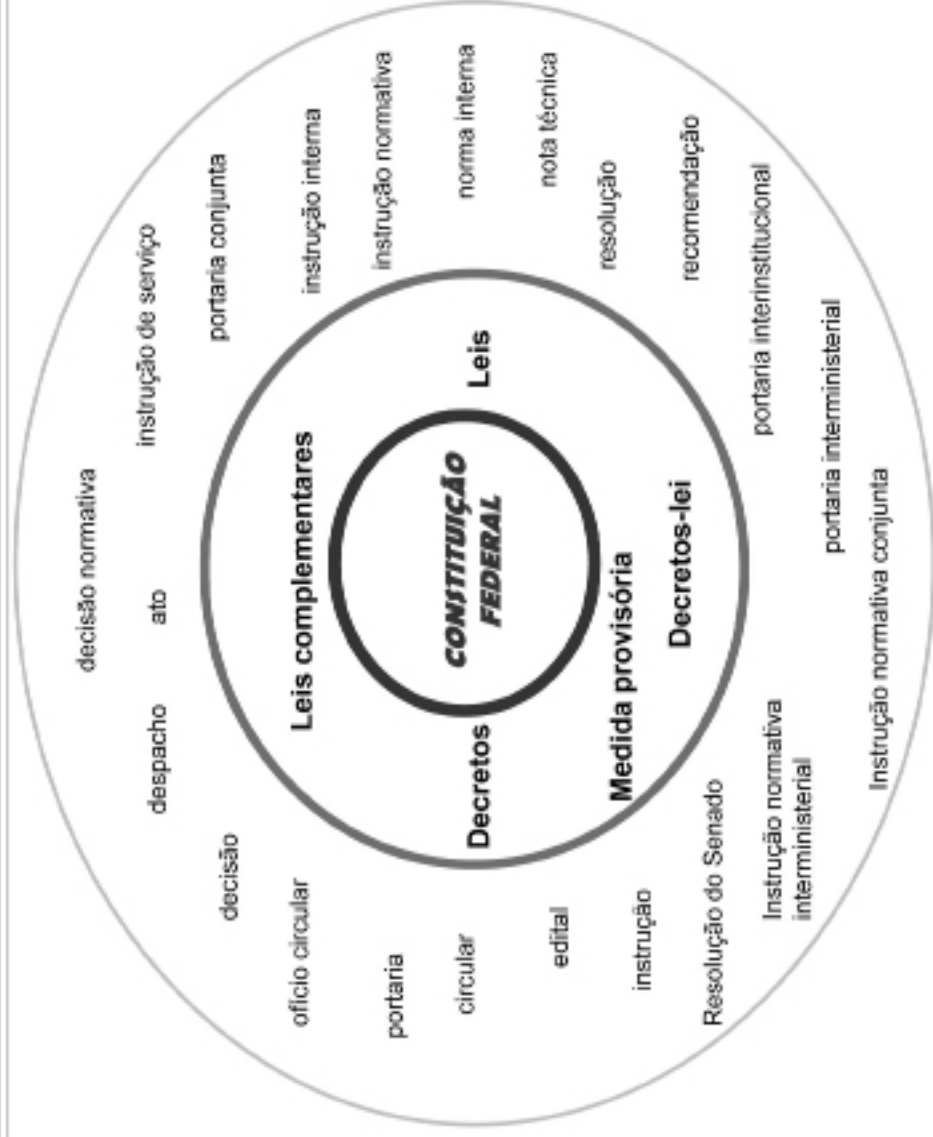


Normas mercosulinas

DIAGRAMA DE ATUAÇÕES EM POLÍTICAS PÚBLICAS AFETAS À DEFESA AGROPECUÁRIA CONSELHOS E SECRETARIAS



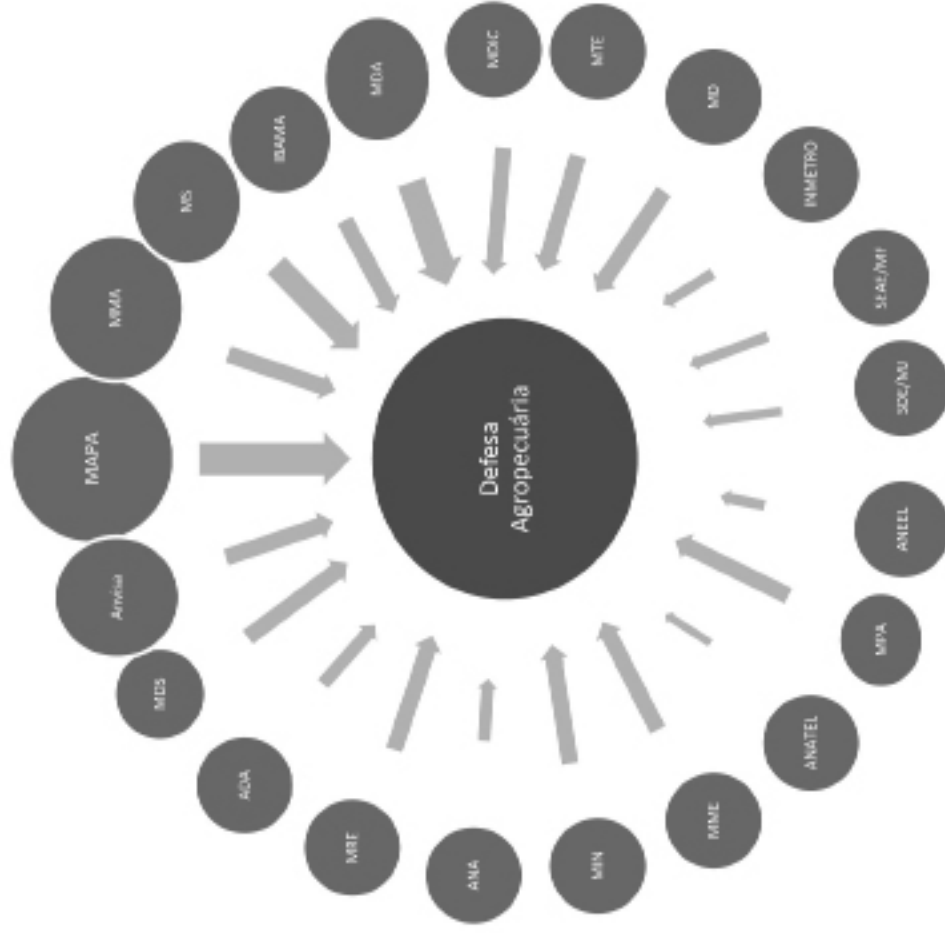
ESQUEMA DA CADEIA DE FONTES LEGISLATIVAS E REGULATÓRIAS DA DEFESA AGROPECUÁRIA



Zonas de competência legislativa/regulatória comum, concorrente ou conexa ao setor de defesa agropecuária

Legenda

MAPA	– Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MS	– Ministério da Saúde
MPA	– Ministério da Pesca e Aquicultura
MDS	– Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MD	– Ministério da Defesa
MRE	– Ministério das Relações Exteriores
MTE	– Ministério do Trabalho e Emprego
MMA	– Ministério do Meio Ambiente
MDA	– Ministério do Desenvolvimento Agrário
MIN	– Ministério da Integração Nacional
MDIC	– Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior
MME	– Ministério de Minas e Energia
ANVISA	– Agência Nacional de Vigilância Sanitária
ADA	– Agência de Desenvolvimento da Amazônia
ANA	– Agência Nacional das Águas
ANEEL	– Agência Nacional de Energia Elétrica
ANATEL	– Agência Nacional de Telecomunicações
SDE/IMJ	– Secretaria de Direito Econômico
SEAE/IMF	– Secretaria de Acompanhamento Econômico
IBAMA	– Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
INMETRO	– Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial



Obs.: O tamanho das setas condiz com o grau de impacto da entidade sobre o sistema normativo de Defesa Agropecuária

A RECONSTRUÇÃO DO CONTEXTO DA LEGISLAÇÃO E SEUS EFEITOS

Discurso legislativo/regulatório
e judicial

Entrevistas

Discursos técnicos científicos

Discursos interinstitucionais

Delphi

CONTEXTO BRASILEIRO: ATUAÇÃO LEGISLATIVA – AUDIÊNCIAS PÚBLICAS DA COMISSÃO DE AGRICULTURA, PECUÁRIA, ABASTECIMENTO E DESENVOLVIMENTO RURAL (Impactado/Diversificado)

- Cadeia produtiva da carne;
- Regularização fundiária;
- Inclusão de Sulfuramida;
- Resgate de dinheiro ao MST;
- Registro genealógico no Brasil;
- Busca e apreensão de máquinas agrícolas;
- Crédito Rural;
- Debate e encaminhamento de proposta ao BNDES da Diretoria do Agronegócio e Cooperativismo;
- Seguro da Pecuária – abate de bovinos;
- Nova governança na Cafeicultura;
- Esclarecimentos sobre qualificação dos agricultores de vigaristas atribuído pelo Ministro do MA;
- Comercialização de couro;
- Crise na Citricultura;
- Cadeia produtiva do leite;
- Exorbitância do Poder Executivo no exercício do Poder Regulamentar;
- Vedação do exercício de zootecnia por Agrônomos e Veterinários;
- Propagação de gripe suína;
- Projetos de assentamento
- Aumento do preço dos produtos lácteos;
- Delimitação de terras indígenas;
- Debater o cálculo de reajuste tarifário aplicados nas contas de energia elétrica, a neutralidade da Parcela "A", e a constatação do TCU de que tais cálculos ocasionaram prejuízos de sete bilhões aos consumidores brasileiros;

CONTEXTO BRASILEIRO: ATUAÇÃO LEGISLATIVA – AUDIÊNCIAS PÚBLICAS DA COMISSÃO DE AGRICULTURA, PECUÁRIA, ABASTECIMENTO E DESENVOLVIMENTO RURAL (Impactado/Diversificado)

- Fundo de catástrofe;
- Brasil Food (fusão);
- Endividamento do setor rural;
- Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar;
- Inspeção de produtos de origem animal e operação abate;
- Esclarecimentos sobre assentamento MDA/INCRA;
- Regulação de cachaça e aguardente de cana-de-açúcar;
- Proibição do ingrediente ativo Edossulfam devido aos riscos à saúde e meio ambiente;
- Discussão sobre a suspensão de registro de agrotóxicos e outros produtos afins que contenham ingredientes ativos que se encontram em processo de reavaliação;
- Os impactos sobre a agroindústria nacional da proposta da ANVISA da regulamentação técnica de práticas cujo objeto seja a divulgação ou promoção de alimentos com quantidades elevadas de açúcar, de gordura saturada, de gordura trans, de sódio e de bebidas com baixo teor nutricional;
- Discutir os desdobramentos do processo de concentração de mercado decorrente da proposta de fusão dos frigoríficos Marfrig e Seara;
- Situação dos triticultores no Brasil;
- Esclarecimentos sobre as denúncias de altos gastos com diárias e passagens pelo INCRA, perfil dos assentamentos rurais mostrado por pesquisa do IBOPE, e desvios de recursos para o MST;
- Esclarecimentos sobre conflitos agrários no País e, especialmente, no Estado do Pará;

PARTICIPAÇÃO DO SETOR PRODUTIVO NA ELABORAÇÃO DE ATOS NORMATIVOS AFETOS À DEFESA AGROPECUÁRIA:

agenda legislativa da CNI e projetos de lei priorizados

PL 6530/2009, do senador Francisco Dornelles – PP/RJ, o aproveitamento efetivo do crédito do IPI sobre aquisições de bens de uso e consumo e de capital e que estende o direito a crédito de PIS/Cofins a todos os bens e serviços adquiridos pela empresa. Trata-se de importante incentivo à atividade produtiva no país.

PLP 467/2009, do deputado Otávio Leite (PSB/RJ), que prevê ajuste dos valores de enquadramento de empresas no Simples Nacional.

PL 1876/1999, do deputado Sérgio Carvalho – PSDB/RO) reformulação do Código Florestal para adequar parâmetros definidos por uma legislação de 1965 às novas práticas de gestão ambiental, como forma de garantir efetiva implementação e fiscalização das Áreas de Preservação Permanente.

agências reguladoras.

PL 4302/1998 regras para terceirização

PLC 6/2009 novo sistema de defesa da concorrência

PLC 1/2010 (PLP 12/2003 do deputado Sarney Filho – PV/MA), que * fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora e altera a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981 ».

PLP 388/2007 competências em matéria ambiental

PL 266/2007 fixação de teto para compensações ambientais

PL 203/1991 política nacional de resíduos sólidos

O PL 2412/2007 e os projetos a ele apensados, geram insegurança jurídica ao flexibilizar garantias de contraditória e ampla defesa asseguradas no processo judicial pois possibilitam que a penhora e a execução decorrentes de débitos fiscais sejam realizadas pela autoridade administrativa, retirando o controle prévio da apropriação de bens do contribuinte pelo poder judiciário.

TEMAS DE NORMAS PENAIS COM REPERCUSSÃO NA ESFERA DA DEFESA AGROPECUÁRIA

Proposições Legislativas

Propriedade

Saúde Pública

Uso de agrotóxicos

MST

Meio Ambiente

Recursos hídricos

Trabalho rural

Terrorismo Biológico

Exercício ilegal da
profissão – Agrônomo

Trabalho escravo

PL 1943 - 2003 Comissão de
Defesa Nacional - arquivado

Responsabilidade Técnica
- Ecólogo

Estatuto de saúde e
segurança doméstica e
familiar do homem

Falsificação, adulteração
ou fabricação de cigarros
em desacordo com a
legislação sanitária

DISCURSO JUDICIÁRIO – MATÉRIAS MAIS RECORRENTES AFETAS À DEFESA AGROPECUÁRIA

Pesquisa feita no STJ e TRF's do Brasil no período 2000 – 2010

Agrotóxicos

- Incompetência para edição de atos normativos;
- Inovação da ordem jurídica por resolução de órgão do Executivo – CONAMA, Anvisa, MAPA;
- Conflito de competência entre União e Estados;
- Conflito de competência entre Anvisa e MAPA;
- Aplicação de agrotóxico sem observância de normas ambientais;
- Crimes envolvendo uso, transporte e comercialização de agrotóxicos;
- Possibilidade de prescrição de recetário por técnico agrícola;
- Reavaliação e renovação no registro de agrotóxicos;
- Apostilamento;
- Questionamento sobre a legalidade de ato normativo do MAPA;
- Conflito de normas – Código Penal x Lei nº 7.802/89;
- Responsabilidade civil da União por intoxicação por agrotóxicos – servidor;

Ministério da Agricultura

- Conflito de competência entre União e Estados;
- Desapropriação e reforma agrária;
- Conflito entre normas;
- Crimes cometidos por servidores;
- greve de servidor público x essencialidade dos serviços de fiscalização;
- Abuso na fiscalização – questionamento sobre a legalidade do laudo de infração;
- Responsabilidade civil do Estado por abuso na erradicação de plantação;
- Direito administrativo – servidor público;
- Direito previdenciário;
- Direito Tributário;
- Questionamento sobre a necessidade de registro de empresa em conselho profissional – Químico, Veterinário.
- Conflito atuação MAPA, Anvisa, Receita Federal;
- Aplicação de normas de defesa do consumidor;

Defesa Agropecuária

- Desapropriação para fins de reforma agrária;
- Renovação de registro;
- Direito administrativo – servidor público;
- Direito previdenciário;
- Questionamento sobre a legalidade de ato normativo do MAPA/SDA;
- Competência para cobrança de taxa de classificação;
- Apostilamento de agrotóxicos;
- Aplicação de normas para proteção do consumidor;
- Determinação de execução de ato ante inércia da Administração Pública;
- Crimes – comercialização de produtos veterinários adulterados, contrabando;
- Conflito de competência entre União e Estado;

Sanidade Animal

- Crime – introdução de substância nociva à saúde; contra a relação de consumo (abatedouro clandestino); comercialização de animal silvestre; contrabando;
- Direito previdenciário; danos ao meio ambiente;
- Certificado de conferência de saúde animal;
- Proibição de entrada no Brasil pela Receita Federal;
- Registro de frigorífico em conselho profissional;
- Análise de risco de OGM;
- Contratação temporária por medida de urgência;
- Controvérsia sobre legalidade de auto de infração;
- Direito tributário;
- Direito administrativo – servidor público;
- Combate à brucelose e à tuberculose animal – habilitação específica para médico veterinário;

Sanidade Vegetal

- Renovação de registro junto ao MAPA;
- Ilegalidade de auto de infração – ofensa ao devido processo administrativo;
- Turbação de terras indígenas;
- Legislação brasileira sobre biossegurança – OGM – impacto ambiental;
- Desapropriação para fins de reforma agrária;
- Greve de servidores x liberação de mercadoria importada;
- Constitucionalidade da cobrança de taxa de classificação de produtos vegetais;
- Tráfico de drogas; de sementes;
- Propriedade industrial;
- Comercialização de produto vegetal sem licença;
- Questionamento sobre legalidade de ato normativo do MAPA; MAPA e Ministério da Fazenda (TCV);
- Fiscalização pelo IBAMA – competência supletiva;
- Violação do princípio da reserva legal por ato normativo IBAMA;

Outros

- {inspeção, fertilizantes, insumos, pecuária, praga, agricultura orgânica, etc}
- Direito administrativo - licitação; servidor público;
 - Questionamento sobre a legalidade de ato normativo;
 - Necessidade de registro em conselho profissional;
 - Ato abusivo praticado pela Administração Pública;
 - Propriedade industrial;
 - Liberação de mercadoria – análise de risco de pragas;
 - Inaplicabilidade de ato normativo;
 - Conduta anticoncorrencial;
 - Responsabilidade civil por danos ambientais;

DISCURSO JUDICIÁRIO – TEXTO NACIONAL/CONTEXTO REGIONAL
Superior Tribunal de Justiça

Três dos temas apresentados no slide anterior de acordo com a consulta à jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça no período entre 2000 a 2010.

Matéria “**Ministério da Agricultura**”

Total: 76 recursos

Recursos por estado: AI – 1; CE – 1; DF – 39; GO – 1; MG – 2; PE – 5; PR – 7; RJ – 2; RS – 9; SC – 5; SP – 3.

Recursos por tipo: **MS – 37**; Resp – 24; HC – 3; CC – 3; Agravo – 7, ED – 2.

Matéria “**Agrotóxico**”

Total: 26 recursos

Recursos por estado: ES – 1; GO – 1; **MS – 4**; PR – 10; RJ – 1; SC – 9

Recursos por tipo: HC – 7; REsp – 17; RMS – 1; Agravo 4; ED – 2; Emb. Divergência – 1

Matéria “**Defesa Agropecuária**”

Total: 4 recursos

Recursos por estado: AC – 1; DF – 1; MT – 1; RS – 1.

Recursos por tipo: Agravo – 2; RHC – 1; RMS – 1.

Matéria “**Sanidade/Saúde/ Sanitária Animal**”

Total: 14 recursos

Recursos por estado: DF – 5; PR – 2; SP – 7.

Recursos por tipo: MS – 4; REsp – 7; ED – 2; HC – 1.

Matéria “**Sanidade/Saúde/Sanitária Vegetal**”

Total: 6 recursos

Recursos por estado: DF – 3; PR – 2; RS – 1.

Recursos por tipo: MS – 2; ED – 1; Resp – 3; HC – 1.

DISCURSO JUDICIÁRIO – TEXTO NACIONAL/CONTEXTO REGIONAL

Matéria “Agrotóxico/Defensivos Agrícolas”

Análise de tipologia e quantidade de recursos por Tribunal

Matéria	Quantidade de recursos por Estado		Quantidade de recursos por tipo	Temas mais frequentes nos resultados
AGROTÓXICOS				
Período – 2000 a 2010				
TRF 1ª Região	AC - 0	MG - 1	AC - 7	<ul style="list-style-type: none"> • Incompetência para edição de atos normativos; • Inovação da ordem jurídica por resolução de órgão do Executivo – CONAMA, Anvisa, MAPA; • Conflito de competência entre União e Estados; • Conflito de competência entre Anvisa e MAPA; • Aplicação de agrotóxico sem observância de normas ambientais; • Crimes envolvendo uso, transporte e comercialização de agrotóxicos; • Possibilidade de prescrição de receitaário por técnico agrícola; • Reavaliação e renovação no registro de agrotóxicos; • Apostilamento; • Questionamento sobre a legalidade de ato normativo do MAPA; • Conflito de normas – Código Penal x Lei nº 7.802/89; • Responsabilidade civil da União por intoxicação por agrotóxicos – servidor;
Total – 26 recursos	AM - 0	MT - 4	AMS - 12	
	AP - 0	PA - 2	REMS - 3	
	BA - 0	PI - 0	AC/REO - 3	
	DF - 15	RO - 3	Agravo - 1	
	GO - 1	RR - 0		
	MA - 0	TD - 0		
TRF 2ª Região	RI - 4		MS - 1	AC - 1
Total – 5 recursos	ES - 1		AMS - 1	AG - 2
			AC - 10	REMS - 1
TRF 3ª Região	SP - 12		AMS - 7	HC - 2
Total – 22 recursos	MS - 10		ACR - 2	
	PR - 15		AC - 13	HC - 3
	SC - 4		AMS - 7	RSE - 1
TRF 4ª Região	RS - 25		ACR - 12	Agravo - 3
Total – 44 recursos			REO - 4	EIAC - 1
	AL - 0		AC - 4	
TRF 5ª Região	CE - 3		AMS - 3	
Total – 12 recursos	PB - 6		AC/REO - 2	
	PE - 1		HC - 1	
	RN - 0		REO - 2	
	SE - 2			

DISCURSO JUDICIÁRIO – TEXTO NACIONAL/CONTEXTO REGIONAL
Matéria “Ministério da Agricultura”
Análise de tipologia e quantidade de recursos por Tribunal

Matéria "MINISTÉRIO DA AGRICULTURA"	Quantidade de recursos por Estado		Quantidade de recursos por tipo		Temas mais frequentes nos resultados
	Período – 2000 a 2010				
TRF 1ª Região Total – 169 recursos	AC - 0	MG - 33	AC - 78	EIAC - 3	<ul style="list-style-type: none"> • Conflito de competência entre União e Estados; • Desapropriação e reforma agrária; • Conflito entre normas; • Crimes cometidos por servidores; • greve de servidor público x essencialidade dos serviços de fiscalização; • Abuso na fiscalização – questionamento sobre a legalidade do laudo de infração; • Responsabilidade civil do Estado por abuso na erradicação de plantação; • Direito administrativo – servidor público; • Direito previdenciário; • Direito Tributário; • Questionamento sobre a necessidade de registro de empresa em conselho profissional – Químico, Veterinário. • Conflito atuação MAPA, Anvisa, Receita Federal; • Aplicação de normas de defesa do consumidor;
	AM - 7	MT - 6	AMS - 51	Alfesc - 1	
	AP - 0	PA - 6	REOMS - 5	HC - 1	
	BA - 12	PI - 2	INQ - 1	RSE - 1	
	DF - 79	RO - 4	Agravo - 13		
	GO - 13	RR - 2	RED - 12		
	MA - 3	TD - 2	ACR - 3		
	RJ - 46		MS - 1	AC - 27	
	ES - 1		HC - 2	REOMS - 7	
			AMS - 6	AG - 3	
		RED - 1			
TRF 3ª Região Total – 160 recursos	SP - 148		AC - 47	REOMS - 20	
	MS - 12		AMS - 77	Agravo - 3	
			ACR - 7	RED - 4	
			RES - 2		
			AC - 72	HC - 1	
TRF 4ª Região Total – 130 recursos	PR - 40		EIAC - 2	CC - 1	
	SC - 30		AMS - 16	RSE - 3	
	RS - 60		REOMS - 2	AC/REO - 5	
			ACR - 23	Agravo - 9	
			RED - 6		
	AL - 11		AC - 73	Agravo - 33	
	CE - 101		AMS - 33	ACR - 4	
	PB - 15		AC/REO - 4	Alfesc - 1	
	PE - 76		HC - 2	MS - 1	
	RN - 13		RED - 12		
SE - 6		REOMS - 62			

DISCURSO JUDICIÁRIO – TEXTO NACIONAL/CONTEXTO REGIONAL
 Matéria “Defesa Agropecuária”

Análise de tipologia e quantidade de recursos por Tribunal

Matéria	Quantidade de recursos por Estado		Quantidade de recursos por tipo	Temas mais frequentes nos resultados
Período – 2000 a 2010				
TRF 1ª Região	AC - 0	MG - 3	AC - 14	<ul style="list-style-type: none"> •Desapropriação para fins de reforma agrária; •Renovação de registro; •Direito administrativo – servidor público; •Direito previdenciário; •Questionamento sobre a legalidade de ato normativo do MAPA/SDA; •Competência para cobrança de taxa de classificação; •Apostilamento de agrotóxicos; •Aplicação de normas para proteção do consumidor; •Determinação de execução de ato ante inércia da Administração Pública; •Crimes – comercialização de produtos veterinários adulterados, contrabando; •Conflito de competência entre União e Estado;
Total – 28 recursos	AM - 0	MT - 2	AMS - 11	
	AP - 0	PA - 1	Agravo - 3	
	BA - 3	PI - 0		
	DF - 17	RO - 0		
	GO - 1	RR - 0		
	MA - 0	TO - 1		
TRF 2ª Região	RJ - 1		AC - 1	
Total – 2 recursos	ES - 1		Agravo - 1	
	SP - 1		REOMS - 1	
	MS - 0			
TRF 3ª Região				
Total – 1 recurso				
	PR - 5		AC - 6	
TRF 4ª Região	SC - 4		AMS - 2	
Total – 12 recursos	RS - 3		REO - 1	
			Agravo - 2	
	AL - 0		AC - 3	
	CE - 0		Agravo - 2	
TRF 5ª Região				
Total – 5 recursos				
	PB - 0			
	PE - 4			
	RN - 0			
	SE - 1			

DISCURSO JUDICIÁRIO – TEXTO NACIONAL/CONTEXTO REGIONAL

Matéria “Saúde/Sanidade/Sanitária(o) Animal”

Análise de tipologia e quantidade de recursos por Tribunal

Matéria “SANIDADE/SALÚDE SANITÁRIA(O) ANIMAL” Período – 2000 a 2010	Quantidade de recursos por Estado		Quantidade de recursos por tipo	Temas mais frequentes nos resultados
	AC-0 AM-0 AP-0 BA-1 DF-5 GO-2 MA-0 RJ-11 ES-0 SP-13 MS-3	MG-3 MT-1 PA-0 PI-0 RO-0 RR-0 TO-0		
TRF 1ª Região Total – 12 recursos			AC-4 AMS-3 Agravo-4 REO-1	<ul style="list-style-type: none"> •Crime – introdução de substância nociva à saúde; contra a relação de consumo (abatedouro clandestino); comercialização de animal silvestre; contrabando; •Direito previdenciário; danos ao meio ambiente; •Certificado de conferência de saúde animal; •Proibição de entrada no Brasil pela Receita Federal; •Registro de frigorífico em conselho profissional; •Análise de risco de OGM; •Contratação temporária por medida de urgência; •Controvérsia sobre legalidade de auto de infração; •Direito tributário; •Direito administrativo – servidor público; •Combate à brucelose e à tuberculose animal – habilitação específica para médico veterinário
TRF 2ª Região Total – 11 recursos			MS-4 REO-2 AC-8 AMS-2 ACR-2 Inq-1 AC-10 AMS-6 ACR-2 Agravo-6 AC-2	
TRF 3ª Região Total – 16 recursos			AGRAVO-1 REOMS-1 HC-1	
TRF 4ª Região Total – 27 recursos			PR-12 SC-7 RS-8 AL-0 CE-2 PB-2 PE-1 RN-0	
TRF 5ª Região Total – 8 recursos			AC/REO-2 EAC-1	

DISCURSO JUDICIÁRIO – TEXTO NACIONAL/CONTEXTO REGIONAL

Matéria “Sanidade/Saúde/Sanitária(o) Vegetal”

Análise de tipologia e quantidade de recursos por Tribunal

Matéria		Quantidade de recursos por Estado	Quantidade de recursos por tipo	Temas mais frequentes nos resultados
"SANIDADE/SAÚDE/SANITÁRIA(O) VEGETAL"				
Período – 2000 a 2010				
TRF 1ª Região Total – 10 recursos	AC - 0	MS - 2	AC - 6	<ul style="list-style-type: none"> *Renovação de registro junto ao MAPA; *Ilegalidade de auto de infração – ofensa ao devido processo administrativo; *Turbação de terras indígenas; *Legislação brasileira sobre biossegurança – OGM – impacto ambiental; *Desapropriação para fins de reforma agrária; *Gêvre de servidores x liberação de mercadoria importada; *Constitucionalidade da cobrança de taxa de classificação de produtos vegetais; *Tráfico de drogas; de sementes; *Propriedade industrial; *Comercialização de produto vegetal sem licença; *Questionamento sobre legalidade de ato normativo do MAPA; MAPA e Ministério da Fazenda (TCV); *Fiscalização pelo IBAMA – competência supletiva; *Violação do princípio da reserva legal por ato normativo IBAMA; *Liberação de mercadoria – análise de risco de pragas; *Inaplicabilidade de ato normativo; *Conduta anticoncorrencial; *Responsabilidade civil por danos ambientais;
	AM - 0	MT - 1	AMS - 2	
	AP - 0	PA - 0	RED - 2	
	BA - 1	PI - 0		
	DF - 3	RO - 0		
	GO - 2	RR - 0		
MA - 0	TO - 1			
TRF 2ª Região Total – 75 recursos	RJ - 48		MS - 1	
	ES - 27		EIAC - 3	
			RED - 3	
TRF 3ª Região Total – 19 recursos			AMS - 10	
			Agravo - 6	
			RECMS - 2	
			AC - 4	
			AMS - 11	
TRF 4ª Região Total – 21 recursos			AC - 4	
			ACR - 2	
			RSE - 4	
			REC - 1	
			EIAC - 1	
TRF 5ª Região Total – 2 recursos			Agravo - 5	
			AC - 1	
			ACR - 1	

LEGISLAÇÃO EM DEFESA AGROPECUÁRIA “NUVEM DE TAGS” DELPHI

„ИПЛЕН ДЕ ЛУС2„ ДЕЛЪИ

Harmonização legislação nacional, estadual e municipal **Consolidação** Reestruturação

Carreira **Atualização** Impacto de normas internacionais

Otimização da **Publicidade** Legislação em Defesa Agropecuária **Codificação**

Fiscalização preventiva **DEFESA AGROPECUÁRIA** Melhoria

elaboração das normas **Revisão** do Decreto nº 24.114 **Capacitação** Ensino Pós-

graduação **Inclusão** grade curricular **Fiscalização** Legislação de Inspeção

Legislação Sanitária **Órgãos colegiados** elaboração de atos normativos

Interação entre diversos atores

Na Rodada 1, requisitou-se que os respondentes indicassem o nível de importância da inclusão de disciplinas sobre legislação em defesa agropecuária em cursos de graduação e pós-graduação conforme scores que seguem:

- 0 não é importante e não deveria ser incluída;
- 1 pouco importante e poderia ser incluída como disciplina optativa;
- 2 importante e deveria ser disciplina obrigatória da grade curricular.

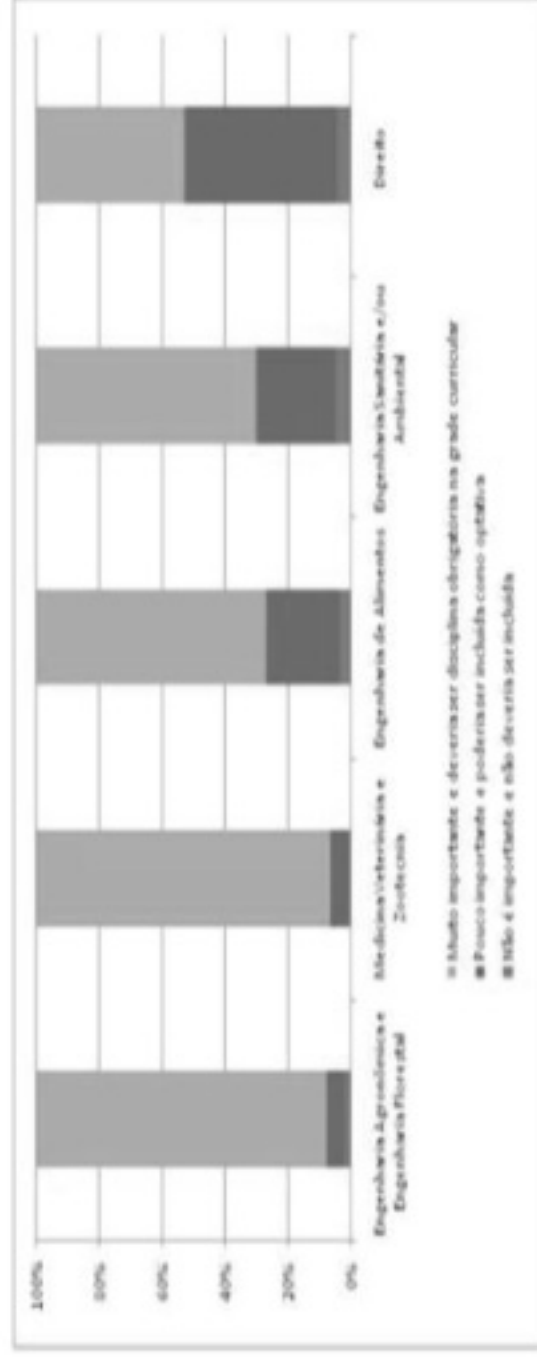
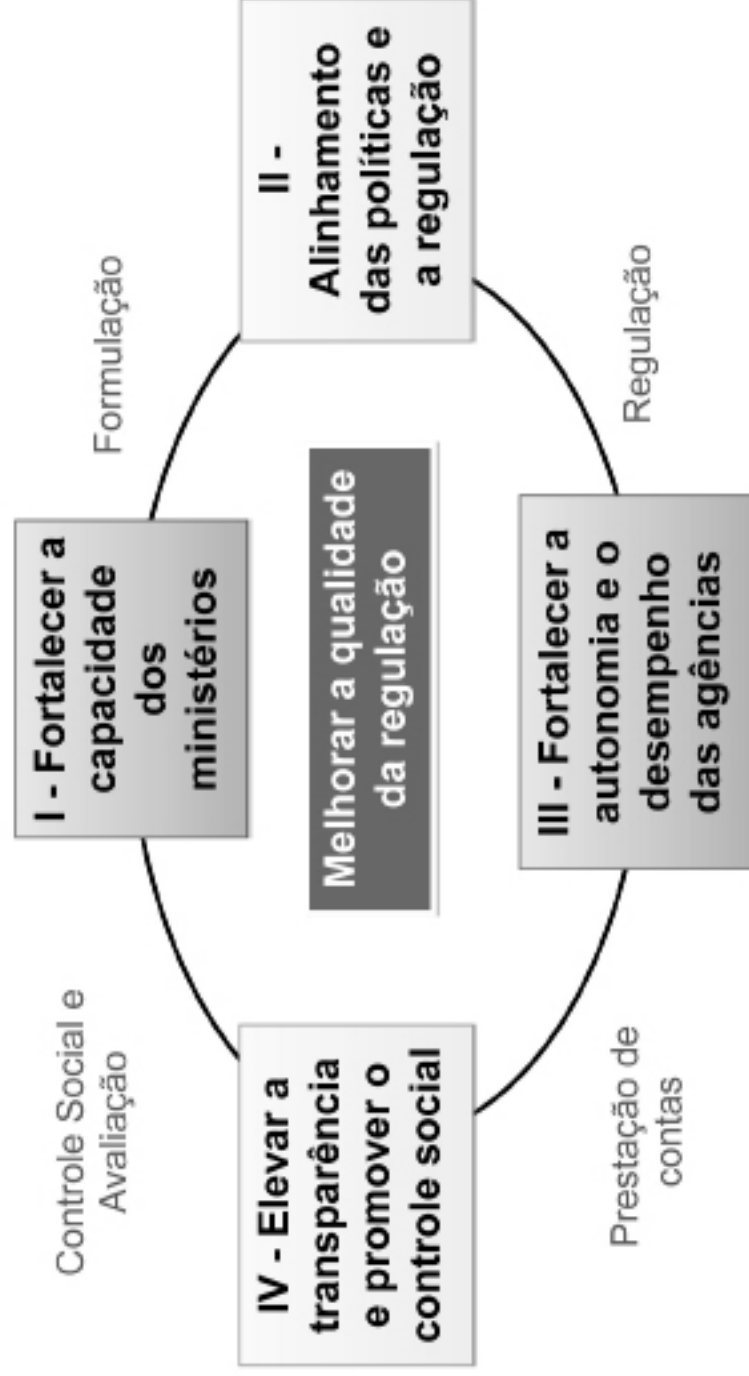


Gráfico 13- Frequência de respostas que indicam a percepção da necessidade de inserção de uma disciplina sobre legislação em defesa agropecuária nas grades curriculares de alguns cursos envolvidos na cadeia produtiva do agronegócio

Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação - PRO-REG



COMITÊS QUE FORMAM O PRO-REG

O PRO-REG é formado por dois comitês: Comitê Gestor e Comitê Consultivo e uma Coordenação Técnica e Administrativa.

Comitê Gestor contém membros dos seguintes órgãos:

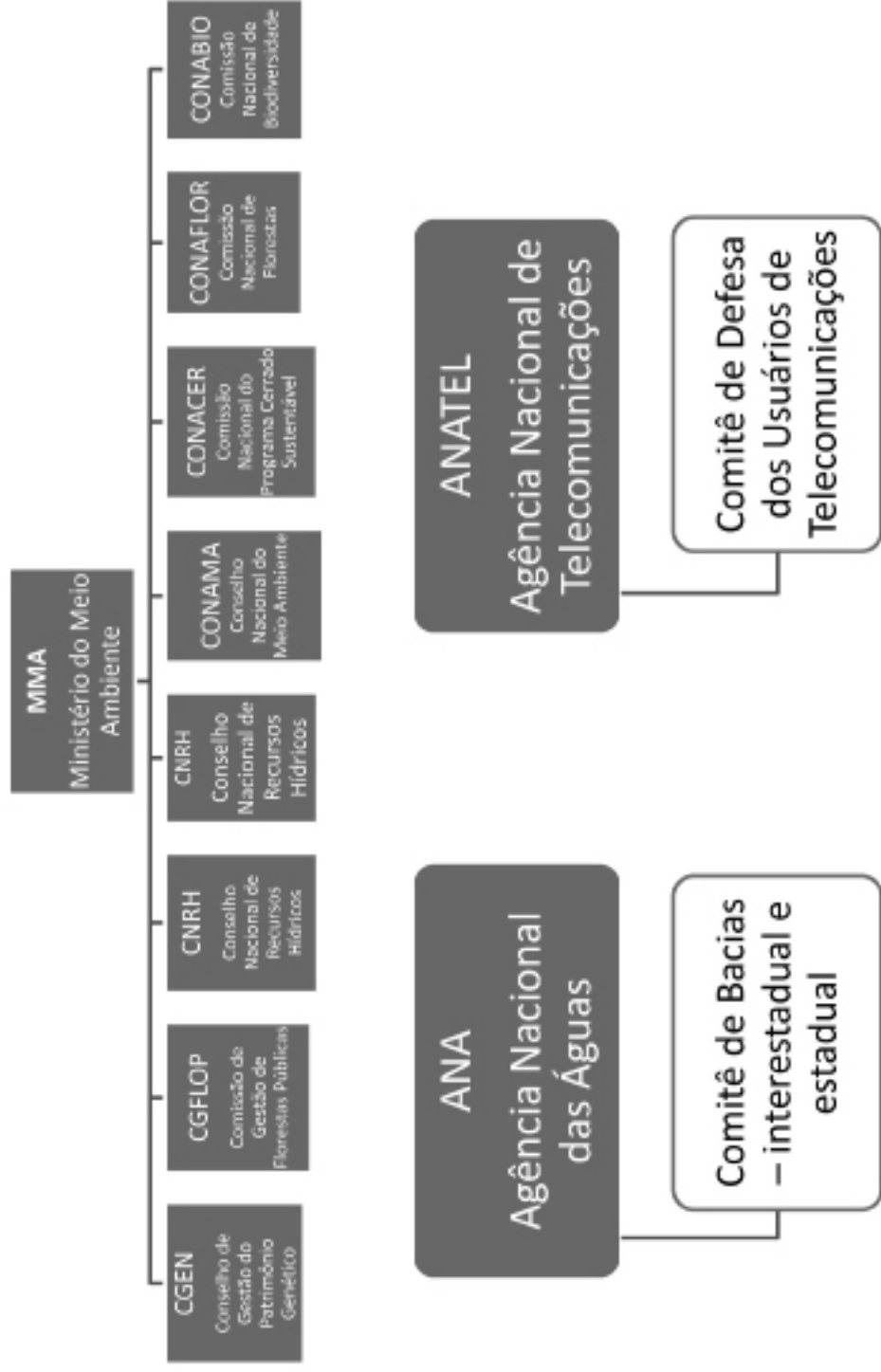
- Casa Civil da Presidência da República
- Ministério da Fazenda
- Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

Comitê Consultivo contém membros dos seguintes órgãos:

- Ministério das Comunicações
- Ministério da Cultura
- Ministério da Defesa
- Ministério da Justiça
- Ministério do Meio Ambiente
- Ministério de Minas e Energia
- Ministério da Saúde
- Ministério dos Transportes
- Conselho Administrativo de Defesa Econômica
- Agência Nacional de Águas
- Agência Nacional de Aviação Civil
- Agência Nacional de Cinema
- Agência Nacional de Energia Elétrica
- Agência Nacional de Saúde
- Agência Nacional de Telecomunicações
- Agência Nacional de Transportes Aquaviários
- Agência Nacional de Transportes Terrestres
- Agência Nacional de Vigilância Sanitária

Será que o MAPA precisa de uma agência reguladora para integrar o PRO-REG?

MODELOS DE ELABORAÇÃO COLEGIADA DE ATOS NORMATIVOS



MODELOS ESTRANGEIROS DE CODIFICAÇÃO /STANDARDS/LEGISLAÇÃO NA ÁREA DE ALIMENTAÇÃO, SAÚDE E BIOTERRORISMO

Food Code Estados Unidos

(U.S. Food and Drug Administration)

Quem? Administração de alimentos e drogas (FDA), Centro de Controle de Doenças e Prevenção dos EUA (CDC) e o Departamento de Saúde e Serviços Humanos (HHS) e O serviços de inspeção e segurança alimentar do departamento norte-americano de Agricultura USDA).

O que é? O Código Alimentar é um código modelo e um documento de referência para estados, municípios, agências de condados e tribos e regula restaurantes, lojas varejistas de alimentos, comercialização de alimentos em instituições. O código estabelece diretrizes práticas, científicas e provisões obrigatórias para mitigar os fatores de risco causados por doenças transmitidas por alimentos.

Lei do Bioterrorismo de 2002, dividido em cinco títulos:

Título I – Prevenção Nacional contra Bioterrorismo e outras Emergências Públicas Sanitárias.

Título II – Reforço dos controles de Agentes e Toxinas Biológicas Perigosas.

Título III – Proteção e Defesa da Segurança Alimentar e do Fornecimento de Medicamentos.

Título IV – Segurança e Defesa da Água Potável

Título V – Provisões Adicionais

Food Standards Code – Austrália e Nova Zelândia (Food Standards Australia New Zealand [FSANZ])

Quem? Agência governamental binacional responsável por desenvolver e administrar o Código de Standards Alimentares Austrália-Nova Zelândia.

O código lista requisitos para alimentos como aditivos, segurança alimentar, rotulagem e alimentos geneticamente modificados. Questões relativas à aplicação e interpretação do Código são de responsabilidade dos Departamentos dos Estados e das suas Agências respectivas.

O Código é dividido em 5 capítulos:

Capítulo 1 – Normas Gerais sobre Alimentos

Lida com normas aplicáveis a todos os alimentos, no entanto, a Nova Zelândia regula seu Limite de Resíduo Máximo (LRMs) para alimentos e a norma aqui contida regula somente os LRMs da Austrália.

Capítulo 2 – Normas sobre Produtos Alimentares

Lida com uma classe especial de alimentos.

Capítulo 3 – Normas sobre Segurança Alimentar

Lida com questões relativas à higiene dos alimentos na Austrália. A Nova Zelândia tem sua própria regulação e ela não é parte do sistema conjunto.

Capítulo 4 – Normas sobre Produção Primária

Estabelece normas para commodities sobre produtos primários.

Food Safety Regulation

Consolidação das normas sobre segurança alimentar nos estados do Canadá.

Exemplos: Nova Escócia, British Columbia, Manitoba, Alberta, Ontário.

A pesquisa estética das representações da "Santa Ceia" nos últimos 1000 anos
A publicação no International Journal of Obesity

A maior "Última Ceia": figuras das porções de comida e do tamanho do prato aumentaram ao longo do milênio.

B Wansink and C S Wansink

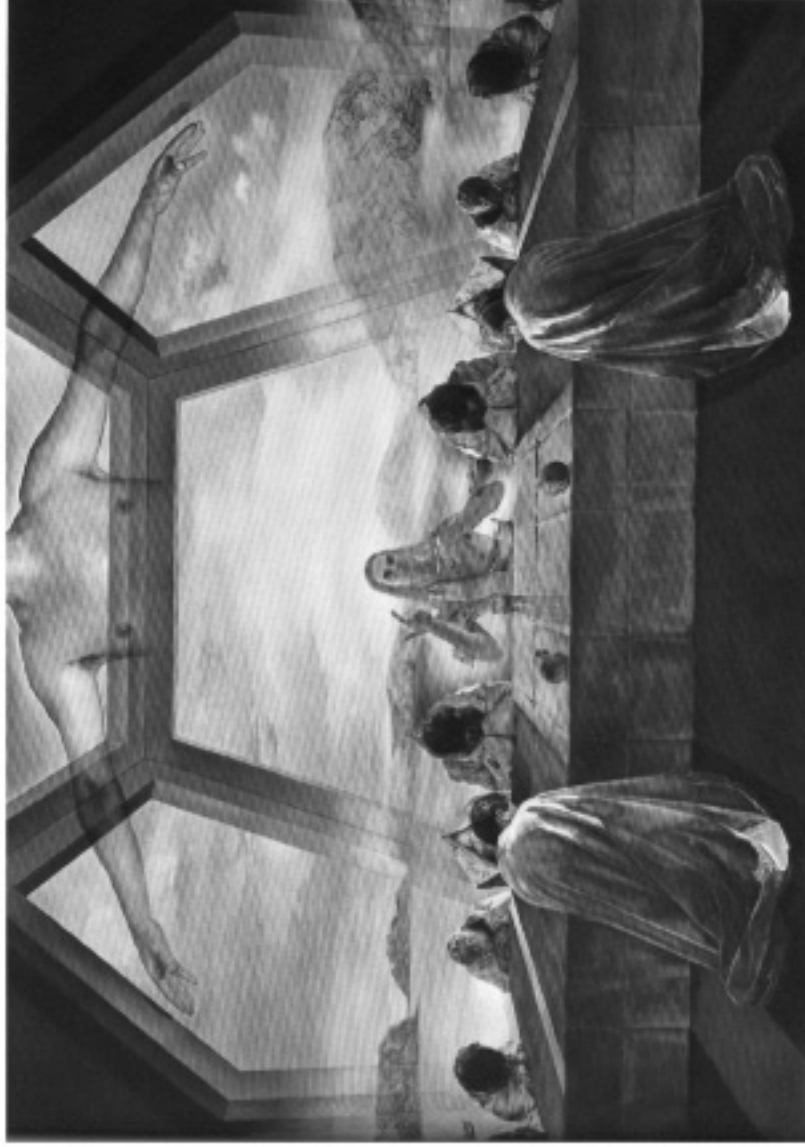
	Valores de refeições em períodos de tempo (variações de padrão entre parênteses)					Resultados estatísticos		
	1000 – 1300 (n=10)	1300-1400 (n=5)	1400-1500 (n=15)	1500-1600 (n=13)	1600-2000 (n=9)	Correlação com o ano	R ²	F-valor
Tamanho relativo ^a								
Tamanho do prato principal	2.53 (0.51)	3.50 (0.84)	2.71 (0.60)	4.44 (0.98)	4.28 (1.38)	0.52**	0.27	11.52**
Tamanho do pão	1.04 (0.29)	0.87 (0.20)	0.89 (0.20)	1.15 (0.54)	1.28 (0.25)	0.30*	0.09	4.40*
Tamanho do prato	1.17 (0.08)	1.33 (1.00)	1.31 (0.46)	1.34 (0.33)	1.94 (0.28)	0.46*	0.21	4.89*

^a O tamanho relativo se refere à proporção entre a quantidade do item escolhido e o tamanho da cabeça em cada pintura.

* P<0.05; ** P<0.01.

Pergunta Final

Qual a dimensão do Direito à Alimentação queremos?



CONCLUSÕES/RECOMENDAÇÕES

1. Política de Boa Legislação (Normas sobre produção de normas válidas para os Ministérios que incluam avaliação de impacto);
2. Disciplina da Avaliação de Impacto Legislativo;
3. Retomada da Consolidação;
4. Codificação;
5. Tipificação de crimes contra a Defesa Agropecuária;
6. Órgãos colegiados para elaboração de atos normativos no setor de defesa agropecuária
7. Inclusão do tema da legislação em defesa agropecuária em capacitações, graduações e/ou pós-graduações dos cursos afins;
8. Participação do MAPA no PRO-REG;