

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE
FACULDADE DE DIREITO

ROBERTO RODRIGUES MOLINA

**O PODER DE POLÍCIA E O FISCAL FEDERAL
AGROPECUÁRIO**

RIO GRANDE

2014

RESUMO

O presente trabalho tem por finalidade caracterizar, fundamentar, conceituar e demonstrar os limites, dentro do direito administrativo do poder de polícia administrativa e traçar uma correlação com as atividades do Fiscal Federal Agropecuário do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento quando em exercício profissional.

Palavras chaves: Direito administrativo. Poder de Polícia. Ato administrativo. Fiscal Federal Agropecuário.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	4
1 O PODER DE POLÍCIA.....	6
1.1 O Poder de Polícia no Direito Administrativo	6
1.2 Caracterização do Poder de Polícia.....	8
1.2.1 Conceitos de Poder de Polícia.....	9
1.2.2 Competências do Poder de Polícia.....	12
1.2.3 Fundamentos do Poder de Polícia.....	13
1.3 Características do Poder de Polícia	13
1.3.1 Discricionariedade:	13
1.3.2 Coercibilidade:	14
1.3.3 Autoexecutoriedade:	14
1.4 Função de Polícia	14
1.4.1 Ordem de polícia:.....	14
1.4.2 Consentimento de polícia:	15
1.4.2.1 Licença:	15
1.4.2.2 Autorização:.....	15
1.4.3 Outra fase da função de Polícia é a fase de Fiscalização:	16
1.4.4 A última fase:	16
1.5. Limites do Poder de Polícia.....	16
2 O FISCAL FEDERAL AGROPECUÁRIO DO MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO	18
2.1 O Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	18
2.2 Histórico e caracterização da carreira do Fiscal Federal Agropecuário	20
2.3 Atribuições do Fiscal Federal Agropecuário.....	24

2.3.1 Portos, aeroportos e postos de fronteira	24
2.3.2 No campo	24
2.3.3 No registro	24
2.3.4 Nos laboratórios.....	25
2.3.5 Na confecção de pareceres, projetos, estudos e análises.....	25
2.3.6 Trabalhar como adido agrícola em embaixadas brasileiras ao redor do mundo.....	25
3 O FISCAL FEDERAL AGROPECUÁRIO E O USO DO PODER DE POLÍCIA ...	28
3.1 O Ato Administrativo	28
3.1.1 Mérito do Ato Administrativo	30
3.2 Processo administrativo	30
3.2.1 Fases do Pocesso Administrativo.....	31
3.2.1.1 Fase de iniciativa:.....	31
3.2.1.2 Fase instrutória:.....	31
3.2.1.3 Fase dispositiva:.....	31
3.2.1.4 Fase controladora:.....	31
3.2.1.5 Fase da comunicação:.....	31
3.2.2 Princípios do processo administrativo.....	31
3.2.3 Aplicação do Processo Administrativo	32
3.2.4 Vedações do Processo Administrativo.....	32
3.2.5 Legitimidade no Processo Administrativo	33
3.2.6 Prazos no Processo Administrativo	33
3.2.7 Exemplos de uso do Poder de Policia pelo FFA.....	35
CONCLUSÃO.....	39
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	41

INTRODUÇÃO

A atividade agropecuária sempre foi uma grande fonte de renda para o Brasil, desde o tempo de colônia.

Devido a esta grande importância econômica, social e mesmo ambiental da atividade agropecuária no mundo e no Brasil, não é surpresa que o Ministério da Agricultura tenha surgido em 1860, durante o reinado de Dom Pedro II, com o nome de Secretaria de Estado dos Negócios da Agricultura, Comércio e Obras Públicas.

O Ministério da Agricultura passou por grandes transformações até os dias atuais, mas a importância da atividade nunca diminuiu.

Em 2006 a atividade atingiu a cifra de cento e sessenta e três bilhões, novecentos e oitenta e seis milhões e duzentos e noventa e quatro mil reais (R\$ 163.986.294.000,00) e envolveu cinco milhões cento e setenta e cinco mil seiscentos e trinta e seis (5.175.636) estabelecimentos produtivos¹.

Cabe ressaltar que a produção agropecuária além de garantir divisas ao país, também é responsável pelo abastecimento de alimentos e por garantir inúmeros postos de trabalho.

Este aumento produtivo da agropecuária nacional ocasionou um grande aumento do comércio interno e externo havendo assim necessidade de monitorar e assegurar os produtos comercializados e dos que entram e saem do país.

É interessante notar que, no comércio internacional, devido em grande parte às restrições que a Organização Mundial do Comércio impõe aos países-membros para a criação de barreiras protecionistas, a cada dia as barreiras sanitárias estão se tornando mais importantes, além do que, é claro que com o aumento do comércio internacional, pode-se realmente facilitar a introdução de pragas em locais onde elas não existem e que podem causar danos enormes, tanto ambientais como econômicos e sociais.

¹ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE, **CENSO AGROPECUÁRIO BRASILEIRO 2006**- Segunda Apuração, Rio de Janeiro, 2011, pag. 105.

O Estado como forma de assegurar parâmetros mínimos de qualidade e de segurança alimentar, criou a carreira de Fiscal Federal Agropecuário, que graças as suas atribuições legais, pode intervir no processo produtivo a jusante e a montante da propriedade rural, atingindo desta maneira quase todo o espectro produtivo do país.

Esta atividade fiscalizatória depende em grande parte do chamado poder de polícia do poder executivo, que devido a seu marco legal, pode intervir no processo produtivo e assim garantir padrões mínimos de qualidade e segurança fitossanitário dos produtos, tanto os destinados ao mercado interno, como ao mercado externo.

Destarte, o presente trabalho dividir-se-á em três etapas:

A primeira irá abranger o poder de polícia, sua caracterização, função e limites dentro do arcabouço legal brasileiro; a segunda parte do trabalho abrangerá o Fiscal Federal Agropecuário (FFA) localizando-o no Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento (MAPA), suas atribuições e formas de atuação; e a terceira parte abrangerá uso do poder de polícia do Fiscal Federal Agropecuário durante o exercício de suas funções e possibilidades de uso da discricionariedade.

1 O PODER DE POLÍCIA

1.1 O Poder de Polícia no Direito Administrativo

O direito administrativo atualmente é um ramo autônomo do direito público que disciplina a função administrativa do Estado assim como de todos os envolvidos nesta função (pessoas e órgãos).

Segundo alguns autores nasceu, na revolução francesa. Conquistou sua autonomia no famoso caso Blanco, ocorrido em 1873, onde pela primeira vez caracterizou-se o equacionamento e solução da responsabilidade civil do Estado em termos publicísticos. Para MELLO, pode-se dizer que o direito administrativo nasce com o Estado de Direito² pois é o direito que regula o comportamento da administração.

Após a segunda guerra mundial, o positivismo jurídico perdeu força e surgiu o pós-positivismo que possuía entre outras características, a aceitação da normatividade primeva dos princípios constitucionais³, ou seja, os princípios são considerados normas jurídicas junto com as regras.

A Constituição Brasileira de 1988, em seu artigo nº 37, “caput”, nos traz que a administração pública terá como princípios a legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

A Lei 9.784/1999 em seu artigo 2º nos brinda com os seguintes princípios: legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

Destarte, pode-se dizer que a administração pública possui o poder de atuar dentro de regras bem estabelecidas e limitadas pelos princípios e regras e aqui cabe uma ressalva, este poder da administração, na verdade não é um poder facultativo e sim um poder-dever, ou seja, o agente não pode escolher atuar ou

² MELLO, Celso Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Malheiros Editores, 2014, p. 47.

³ OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende, **Curso De Direito Administrativo**, São Paulo: Editora Método, 2013, p.24.

não, pois sendo algo em prol do coletivo, não lhe é dado à faculdade de escolher atuar ou não, devendo atuar sempre⁴.

Cabe também fazer a distinção explicitada por DI PIETRO⁵ de poder normativo, disciplinar, os decorrentes da hierarquia, e o poder de polícia.

Para a referida autora, poder normativo refere-se a atos que emanam efeitos gerais e abstratos, e assim dar caráter amplo a determinada norma ou explicitar o teor de um preceito legal.

Poder disciplinar refere-se ao caso da administração poder apurar infrações e aplicar penalidades aos servidores públicos e demais pessoas sujeitas à disciplina administrativa

Decorrentes de hierarquia decorrem da relação existente entre órgãos e agentes onde existe uma relação de coordenação e subordinação, onde existe também uma graduação de competência.

Não se deve confundir subordinação (hierarquia) com vinculação administrativa que, segundo MEIRELLES⁶, diferencia afirmando que subordinação é decorrente do poder hierárquico e admite todos os meios de controle do superior sobre o inferior. A vinculação é resultante do poder de supervisão ministerial sobre a entidade vinculada e é exercida nos limites que a lei estabelece, sem retirar a autonomia do ente supervisionado; já o poder de polícia será estudado a parte.

Outro ponto importante a se aclarar é que os assim denominados poderes discricionários e vinculados, na verdade, não são poderes autônomos e sim atributos dos outros poderes.

Quando se fala em poder discricionário, a Administração pode escolher sobre a medida mais acertada, permitindo-lhe escolher a opção mais adequada aos interesses públicos. Assim, neste caso, existe uma certa liberdade que pode ser exercida pela lei em um determinado caso concreto.

No poder vinculado tem-se uma ideia de que a forma de atuação do agente público deve seguir exatamente o que determina a lei, que sujeita todos os atos a

⁴ Artigo 143 da lei 8112/1990: "A autoridade que tiver ciência de irregularidade no serviço público é obrigada a promover a sua apuração imediata, mediante sindicância ou processo administrativo disciplinar, assegurada ao acusado ampla defesa".

⁵ Di PRIETO, Maria Sylvia Zanella, Direito Administrativo, São Paulo: Editora Atlas, 2013, pag. 90

⁶ MEIRELLES, Helly Lopes et all, Direito Administrativo Brasileiro, São Paulo: Malheiros Editores LTDA., 2003, p.119.

serem seguidos no caso em tela assim sendo, não existe qualquer liberdade para escolher determinado ato ou não.

1.2 Caracterização do Poder de Polícia

Segundo MOREIRA NETO⁷, a palavra polícia surge das expressões latina *politia* e da expressão grega *politea* que procedem do étimo grego polis, portanto, possuía a conotação à ordem da cidade antiga, à sua administração.

A partir do século XVIII, passou a significar mais as atividades do Estado limitativas e condicionadoras das liberdades individuais.

DI PIETRO⁸, traça um histórico do poder de polícia, argumentando que na idade média (período feudal), o Príncipe era detentor do poder *Ius politiae* e assim ele designava tudo que era necessário à boa ordem à sociedade civil.

Após este poder, esse direito de polícia do Príncipe vai sofrendo restrições até somente atingir normas inerentes à atividade interna da Administração Pública.

Com o surgimento do Estado de Direito, tornou-se impensável a existência de leis e normas que não atingissem a todos os cidadãos, e assim é muito importante o princípio da legalidade, pois o próprio Estado deve estar sob o manto das leis que ele mesmo elabora.

Nota-se que direito administrativo coloca em polos opostos a autoridade da administração pública e a liberdade individual.

O cidadão pretende gozar de todas as prerrogativas e liberdades possíveis e o Estado necessita limitar e assegurar limites ao exercício destes direitos, de forma a proteger o bem público.

A conceituação legal de poder de polícia encontra-se no artigo 78 do Código Tributário Nacional⁹ que assim o define:

Art. 78. Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina

⁷ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo, **Curso De Direito Administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial**, Rio de Janeiro, Editora Forense 2014, pag. 437.

⁸ Di PIETRO, Maria Sylvia Zanella, **Direito Administrativo**, 2013, pag. 121.

⁹ Lei nº 5.172 de 25 de outubro de 1966.

da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.

MELLO¹⁰, critica o emprego da expressão poder de polícia alegando que o termo engloba conceitos opostos de leis e atos administrativos (ou seja disposições superiores e providências subalternas) e além disto, o termo remeteria a lembrança atávica do “Estado de Polícia” que antecedeu o Estado de Direito e o distinto autor sugere a expressão “limitações administrativas à liberdade e à propriedade”.

Dito isto, parece-nos cristalino o conceito de poder de polícia emitido por Aragão:

Podemos conceituar o poder de polícia como a atividade administrativa que, com base em lei, limita a liberdade e a propriedade dos membros da coletividade, conformando-as ao atendimento do interesse público juridicamente definido.

No mesmo sentido, passa-se a analisar o conceito, as competências, os fundamentos, as características, as funções e os limites do poder de polícia.

1.2.1 Conceitos de Poder de Polícia

O poder de polícia, conforme OLIVEIRA¹¹, além do conceito explicitado acima, pode ter outros, a saber:

Poder de Polícia, em sentido amplo, se refere a toda e qualquer atuação estatal que restrinja a liberdade e a propriedade, objetivando o atendimento de necessidades de uma comunidade. O poder de polícia engloba também a atividade legislativa, além da atividade administrativa.

Poder de polícia, sentido restrito: neste caso temos o sentido da atividade administrativa, que fundamentada na lei, atua restringindo e condicionando o exercício dos direitos e atividades do cidadão, sempre com o intuito de assegurar o

¹⁰ MELLO, Celso Antônio Bandeira de Mello, **Curso de Direito Administrativo**, 2014, pag.839.

¹¹ OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende, **Curso de Direito Administrativo**, pag. 239, 2013

interesse coletivo (bem comum), neste caso o poder de polícia, relaciona-se à atividade administrativa.

Outra divisão possível, conforme ARAGÃO¹², para o poder de polícia é a divisão em Polícia administrativa e Polícia judiciária, a saber:

Polícia administrativa: Está ligada à proteção dos interesses públicos, atuando sobre bens, direitos, atividades e, eventualmente, sobre o cidadão, sendo atuante sobre a administração pública, tem por fim a sua própria atividade, tendo caráter preventivo.

Polícia Judiciária: Atua na apuração e na repressão de crimes, agindo sobre a pessoa que cometeu a ilegalidade de forma a impor pena, inclusive restritiva de liberdade e é privativa de órgãos determinados pela Constituição Federal de 1988 (art. 144)¹³. Portanto é preparatória para função jurisdicional penal e tem caráter essencialmente repressivo.

¹² ARAGÃO, Alexandre Santos de, **Curso de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro: Forense, 2012, p..191.

¹³ Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos: I - polícia federal; II - polícia rodoviária federal; III - polícia ferroviária federal; IV - polícias civis; V - polícias militares e corpos de bombeiros militares. § 1º A polícia federal, instituída por lei como órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se a: "I - apurar infrações penais contra a ordem política e social ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas, assim como outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional e exija repressão uniforme, segundo se dispuser em lei; II - prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o contrabando e o descaminho, sem prejuízo da ação fazendária e de outros órgãos públicos nas respectivas áreas de competência; III - exercer as funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras; IV - exercer, com exclusividade, as funções de polícia judiciária da União. § 2º A polícia rodoviária federal, órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das rodovias federais. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm - art144§2§ 3º A polícia ferroviária federal, órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das ferrovias federais. § 4º - às polícias civis, dirigidas por delegados de polícia de carreira, incumbem, ressalvada a competência da União, as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares. § 5º - às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública; aos corpos de bombeiros militares, além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil. § 6º - As polícias militares e corpos de bombeiros militares, forças auxiliares e reserva do Exército, subordinam-se, juntamente com as polícias civis, aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios. § 7º - A lei disciplinará a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, de maneira a garantir a eficiência de suas atividades. § 8º - Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei. § 9º A remuneração dos servidores policiais integrantes dos órgãos relacionados neste artigo será fixada na forma do § 4º do art. 39. § 10. A segurança viária, exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do seu patrimônio nas vias públicas: I - compreende a educação, engenharia e fiscalização de trânsito, além de outras atividades previstas em lei, que assegurem ao cidadão o direito à

É mister observar que pode haver nesta classificação, semelhantemente como ocorre na Teoria dos Três Poderes de Montesquieu, que a polícia administrativa pode, eventualmente, atuar como polícia judiciária como, por exemplo, quando o Fiscal Federal Agropecuário, apreende mercadorias, interdita um estabelecimento e aplica multas. Teremos, aí, um caráter preventivo em relação aos cidadãos em geral (ex. bebidas sem procedência), mas também, um caráter repressivo frente ao dono do estabelecimento. Igualmente, a Polícia Federal, por exemplo, pode atuar administrativamente, além de atuar de forma judiciária, conforme ensina MELLO¹⁴.

OLIVEIRA¹⁵ ainda registra que o exercício poder de polícia pode ser caracterizado como supremacia geral e especial.

Esta divisão é ligada a ideia de que, na supremacia geral, a atividade do poder de polícia atinge todos os cidadãos que se submetem a autoridade estatal. Já a supremacia especial, se refere ao exercício da autoridade da administração pública sobre administrados que têm uma relação especial (seja legal ou negocial) com a própria administração pública. Assim sendo, trava-se relações jurídicas especiais com o Estado e que se diferenciam dos outros cidadãos (é a chamada “supremacia especial” do Estado frente a estes subordinados). Este tipo de relação tem o princípio da legalidade aplicado de forma mais flexível, com mais liberdade até mesmo para confecção de regulamentos¹⁶.

Esta diferenciação é utilizada para realizar-se a caracterização de normatização de caráter geral e assim atingindo todos de forma igualitária e os regulamentos administrativos que atingem particulares que possuem uma relação especial com a Administração.

Esta diferenciação, igualmente, é lançada mão para diferenciar o poder de polícia e poder disciplinar, visto que o poder de polícia tem caráter de âmbito geral e o poder disciplinar tem a ver com a supremacia especial (é o caso de uma

mobilidade urbana eficiente; e II - compete, no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, aos respectivos órgãos ou entidades executivos e seus agentes de trânsito, estruturados em Carreira, na forma da lei.

¹⁴ MELLO, Celso Antônio Bandeira de, **Curso de Direito Administrativo**, pag.853, 2014.

¹⁵ OLIVEIRA, Rafael Carvalho Resende, **Curso de direito administrativo**, 2013, pag. 241.

¹⁶ Exemplo: CFRB, art. 84, VI, "a": Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República: VI – dispor, mediante decreto, sobre: a) organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos

sanção a servidor que não cumpre determinada obrigação estabelecida por força de sua atuação).

1.2.2 Competências do Poder de Polícia

Via de regra, segundo ARAGÃO¹⁷, o ente que legisla sobre determinada matéria é o competente para exercer o poder de polícia no caso em tela, por exemplo, se cabe a União legislar sobre a produção de fertilizantes, cabe a União, privativamente o poder de polícia para as relações com as empresas que produzem os mesmos. Aqui ressalta-se que outros entes podem também atuar de forma complementar em aspectos limítrofes (ex. pode o estado ou município regulamentar o funcionamento de estabelecimentos que vendem fertilizantes).

Observa-se que há casos onde esta competência pode ser difundida entre os entes da Federação, pode-se citar o caso de inspeção sanitária de alimentos de origem animal e vegetal, pois aqui tem-se a inspeção federal, estadual e municipal, cada uma com sua competência, características e estrutura para atuar¹⁸.

Deve-se citar que a Constituição Federal em seu artigo nº 22, estabelece quais são os pontos que competem privativamente a União legislar, o artigo 23 diz quais são de competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e o artigo 30 estabelece quais são as competências dos municípios, e em assim sendo, teremos em sentido restrito, competências que podem ser exclusivas ou comuns aos entes do Estado, e que devem ser respeitadas à luz da Constituição Federal de 1988 para não serem taxadas de inconstitucionais¹⁹.

¹⁷ ARAGÃO, Alexandre Santos de, **Curso de Direito Administrativo**, 2012, P.191

¹⁸ Exemplo: Decreto nº 5.741 de 30 de março de 2006 que organiza o Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária, e dá outras providências.

¹⁹ O Tribunal julgou procedente o pedido em ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo Procurador Geral da República no processo que versa sobre lei complementar estadual sobre as garantias e prerrogativas de Procuradores do Estado do Rio Grande do Norte.

Impugnados dispositivos da Lei Complementar n. 240, de 27 de junho de 2002, do Estado do Rio Grande do Norte. 3. Ação julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade do inciso I e §§ 1º e 2º do artigo 86 e incisos V, VI, VIII e IX do artigo 87. 3. Reconhecida a inconstitucionalidade da expressão "com porte de arma, independente de qualquer ato formal de licença ou autorização", contida no art. 88 da lei impugnada. "No tocante ao presente caso, entendo que regulamentações atinentes ao registro e ao porte de arma também são de competência privativa da União, por ter direta relação com a competência de *autorizar e fiscalizar a produção e o comércio de material bélico* – e não apenas por tratar de matéria penal, cuja competência também é privativa da União (art. 22, I, da Constituição Federal). Nesse sentido, compete privativamente à União, e não aos Estados, determinar os casos excepcionais em que o porte de arma de fogo não configura ilícito

1.2.3 Fundamentos do Poder de Polícia

A função da polícia administrativa é a execução das leis administrativas sob os termos das leis que permitem a atividade, atingindo a todos de forma geral (daí a expressão “supremacia geral”) embora também possa atingir pessoas físicas ou jurídicas específicas como já foi abordado (supremacia especial).

Também faz-se necessário analisar as características, funções do poder de polícia para então passar-se a analisar.

1.3 Características do Poder de Polícia

Embora possam existir outras, OLIVEIRA²⁰ destaca as seguintes características:

1.3.1 Discricionariedade:

Existe certo debate sobre se o poder de polícia seria uma atividade discricionária ou não, nesse aspecto, é brilhante o ensinamento Bandeira de Mello²¹:

Costuma-se afirmar que o poder de polícia é atividade discricionária. Obviamente, tomada a expressão em seu sentido amplo, isto é, abrangendo as leis condicionadoras da liberdade e da propriedade em proveito do bem estar coletivo, a assertiva é válida, desde que se considere a ação do Legislativo como gozando de tal atributo. Ocorre que se pretende caracterizar como discricionário o próprio poder de polícia administrativo. A afirmativa deixa, então de ter procedência.

Assim fica claro que dependerá da ocasião, podendo então, ser ato vinculado ou discricionário²².

penal, matéria prevista no art. 6º da Lei n. 10.826/03”. (ADI nº 2.729-RN, rel. Min.Luiz Fux. Pleno do STF, julgado em 19.06.2013.

²⁰ OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende, **Curso de Direito Administrativo**, pag. 246, 2013

²¹ MELLO, Celso Antonio Bandeira de, **Curso de Direito Administrativo**, 2014, pag. 854.

²² No âmbito da polícia administrativa, temos como atos típicos, as licenças e autorizações; as licenças são atos vinculados e as autorizações são atos discricionários.

1.3.2 Coercibilidade:

Os atos administrativos realizados com base no poder de polícia são coercitivos, imperativos pois impõe restrições e condições ao particular sem necessitar da concordância deste e caso seja necessário, a Administração Pública pode solicitar força policial, com força se preciso (na medida de sua necessidade, sem extrapolar a intensidade necessária).

1.3.3 Autoexecutoriedade:

Para executar suas atividades inerentes ao poder de polícia, a Administração Pública não necessita solicitar manifestação do Poder Judiciário, mas isso não quer dizer que o particular não possui o direito de defesa e do contraditório no âmbito administrativo, providência que pode ser tomada com recurso administrativo contra a decisão tomada pela Administração²³.

Por outro lado, deve-se explicitar que existem casos onde o poder de polícia não possui autoexecutoriedade, como é o caso da multa aplicada ao infrator que não pode ser satisfeita pela vontade da administração, sendo que no exemplo, vai-se buscar a satisfação da mesma por ação de execução.

1.4 Função de Polícia

Segundo MOREIRA NETO²⁴, a função de polícia, está dividida em quatro fases:

1.4.1 Ordem de polícia:

É o preceito legal que torna possível, legal e que inicia o ciclo de atuação, dando validade e validando o princípio da reserva legal²⁵, dando assim a motivação

²³ Há casos em que não é possível a prévia defesa por parte do particular, isto ocorre em casos de grande urgência de perigo a sociedade, como podemos citar artigo nº 34 do Decreto nº 24114/34 que determina: Art. 34. Entre as medidas adotadas para a erradicação poderá o Ministério da Agricultura incluir a destruição parcial ou total das lavouras, arvorêdos ou matas contaminadas ou passíveis de contaminação.

²⁴ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo, **Curso de direito administrativo**, 2014, pag. 440.

²⁵ Constituição Federal, artigo 5º, II: Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: II - ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei;

tanto para que não se faça algo, como para que não se deixe de fazer algo, em prol da coletividade. Cabe ressaltar que no primeiro caso (não fazer algo) trata-se de um preceito negativo absoluto, existindo aqui restrições ao exercício de liberdades; já no segundo caso (não deixar de fazer algo), trata-se de preceito negativo com reserva de consentimento e aqui temos certas condutas que são vedadas (em princípio) o exercício de algumas atividades e uso de propriedades privadas, temos então condicionamentos ao uso de liberdades, direitos e de faculdades.

1.4.2 Consentimento de polícia:

É o ato administrativo de anuência que assegura o uso da propriedade particular ou o exercício da atividade particular no caso de atividades onde exista a previsão de reserva de consentimento, onde o legislador prevê controle administrativo prévio *“da efetiva compatibilização do uso de certo bem ou do exercício de certa atividade com o interesse público”*.

Para este caso, o poder público pode emitir licença ou autorização, que diferenciam-se a saber:

1.4.2.1 Licença: quando as exigências para a outorga do consentimento administrativo não der margem para apreciação casuística e se o particular atendê-las, ficando a Administração obrigada a fornecer o consentimento, temos o caso de outorga de licença (é ato vinculado a existência e cumprimento das condições previstas em lei, sem margem para discricionariedade, e destarte, após emitida, tornar-se-ia definitiva e não admitiria revogação posterior, mas há controvérsia sobre o assunto, com alguns autores, entendendo que a mesma pode sim ser desfeita). Ex. licença de edificação.

1.4.2.2 Autorização: neste caso, as exigências para a outorga do consentimento administrativo possui margem para a discricionariedade, cabendo à administração a oportunidade e avaliação da conveniência do consentimento, esta autorização não é definitiva e pode ser revogada de forma discricionária. Ex. Autorização para porte de armas.

1.4.3 Outra fase da função de Polícia é a fase de Fiscalização:

Cuja a atividade serve tanto para a constatação do cumprimento de ordens de polícia, como para a verificação se não houve abusos do consentimento, esta fiscalização é atividade exclusiva do Poder Público, mas pode ser delegada *ex officio*, ou por iniciativa de pessoa que tenha interesse no cumprimento da ordem de polícia ou na manutenção de condições que possibilitaram a outorga do consentimento de polícia.

1.4.4 A última fase:

Por fim é a *sansão* que ocorre na hipótese de falha na fiscalização preventiva e detectando-se descumprimento às ordens de polícia e das condições de consentimento, entra-se na fase terminal do ciclo de polícia que é a *sansão* de polícia onde o infrator será submetido a medidas inibidoras (compulsivas) ou dissuasoras impostas pela administração.

Tem-se aqui, a *sansão* externa onde a administração impõe a todos os administrados as penalidades cabíveis e a *sansão* interna que atinge apenas sobre os servidores públicos. Ambas as *sansões* são *sansões* unilaterais.

1.5. Limites do Poder de Polícia

Por outro lado o poder de polícia tem seus limites ditados pela Constituição Federal e princípios que os rege, já abordados no presente trabalho.

É necessário haver um equilíbrio entre os interesses individuais e da coletividade, levando-se em conta especialmente o princípio da proporcionalidade.

Aqui cabe uma explicação que os direitos fundamentais não podem ser reprimidos, mas caso sejam limitados, existindo lei que discipline este direito fundamental, é imperativo que o poder de polícia não pode ter prescrição mais rigorosa que a lei e sempre ser interpretada de forma mais razoável ao exercício do direito cerceado; caso inexistir lei que discipline este direito fundamental, o poder de polícia deve ser aplicado com base na necessidade da coletividade; ser uma medida eficaz para combater o problema em tela e a medida deve ser proporcional à gravidade do problema.

MEUDAR²⁶ ainda cita como limites ao poder de polícia:

Aparecem, ainda, como limites ao poder de polícia as regras de competência, forma, motivo (sobretudo a existência dos fatos invocados e base legal) e o fim de interesse público; caso o poder de polícia seja exercido para fins pessoais, subjetivos ou político-partidários, poderá ser caracterizado o desvio de poder ou finalidade.

Após analisar o poder de polícia com um estudo trazendo à baila conceito, competências, fundamentos, características, função e limites do poder de polícia, faz-se necessário analisar a carreira do Fiscal Federal Agropecuário (FFA) e suas atribuições para posteriormente ponderarmos se o Fiscal Federal Agropecuário têm atribuições que podem/devem ser consideradas como atribuições com poder de polícia.

²⁶ MEUDAR, Odete, **Direito Administrativo Moderno**, São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013, pag.384

2 O FISCAL FEDERAL AGROPECUÁRIO DO MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO

2.1 O Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento

O Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento possui como missão promover o desenvolvimento sustentável e a competitividade do agronegócio em benefício da sociedade brasileira²⁷, para tal, em grande parte conta com a atuação do Fiscal Federal Agropecuário que trabalha diuturnamente para garantir a integridade dos alimentos postos a disposição da população, a sanidade dos rebanhos e lavouras brasileiras, a qualidade dos insumos agropecuários, atestar a qualidade fitossanitária dos produtos agropecuários exportados e impedir a entrada de pragas no território brasileiro e, em assim sendo, necessita de poderes de forma a poder intervir nos processos produtivos ou de comercialização a fim de cumprir seus deveres.

O Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento possui uma estrutura²⁸ com cinco secretarias, vinte e sete superintendências estaduais e suas respectivas unidades, uma rede de seis laboratórios além de duas vinculadas, o Instituto Nacional de Meteorologia (Inmet) e a Comissão Executiva do Plano da Lavoura Cacaueira (Ceplac), que abrigam cerca de 11 mil servidores espalhados por todo o Brasil.

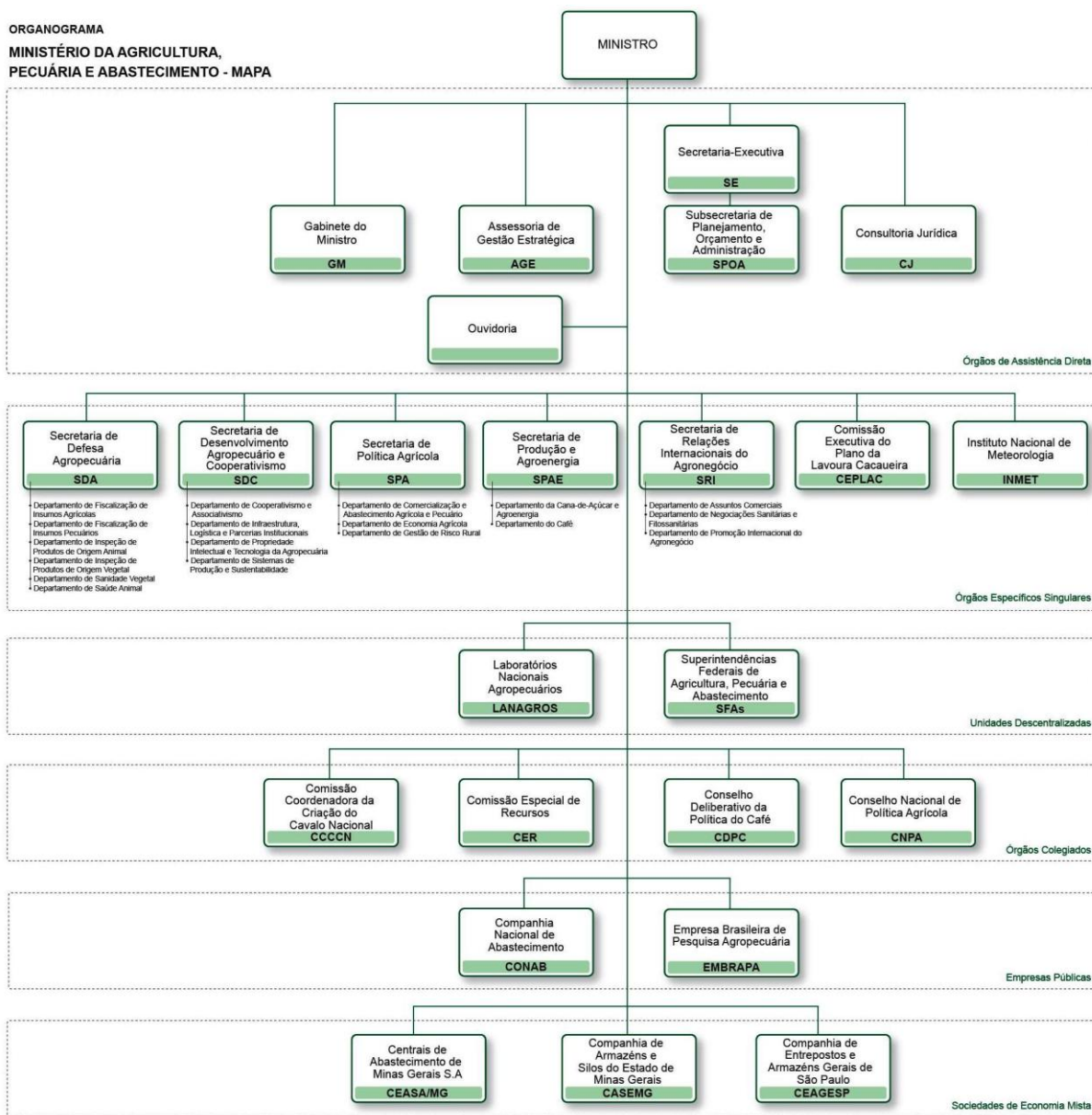
Observa-se que a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) e a Companhia Nacional de Abastecimento (Conab) são empresas públicas que atuam sobre ingerência e coordenação do MAPA, ainda tem como entes descentralizados, organizados sob a forma de Sociedades de economia mista, as Centrais de Abastecimento de Minas Gerais S.A. (Ceasa/MG), a Companhia de Armazéns e Silos de Minas Gerais S.A. (Casemig) e a Companhia de Entrepósitos e Armazéns Gerais de São Paulo (Ceagesp). Além disso, o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento coordena as ações e políticas

²⁷ Missão do MAPA em sua página na internet.

²⁸ Estrutura do MAPA em sua página na internet.

de vinte e oito Câmaras Setoriais e oito Câmaras temáticas relacionadas aos diversos setores produtivos do agronegócio brasileiro.

Figura 1: Organograma MAPA²⁹



Atualmente o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento possui várias carreiras em sua estrutura, tendo uma atuação extensiva no dia a dia do agropecuarista e, por conseguinte, de toda a população brasileira, se analisarmos

²⁹ Organograma do MAPA, em sua página na internet.

o Plano plurianual do MAPA para o triênio 2012-2014³⁰, o mesmo divide o envolvimento do Ministério da seguinte forma:

Programas com participação intensiva do MAPA:

- a) Agropecuária Sustentável;
- b) Abastecimento e Comercialização;
- c) Defesa Agropecuária;
- d) Inovações para a Agropecuária;

Programas com participação pontual do MAPA:

- a) Agricultura Irrigada;
- b) Segurança Alimentar e Nutricional;
- c) Agricultura Familiar;
- d) Combustíveis

Com isto pode-se inferir a grande gama de atividades desenvolvida pelo órgão e claro que para realizar as atividades objetivando atingir os resultados propostos, o MAPA não é composto apenas do Fiscal Federal Agropecuário e sim de várias carreiras que o auxiliam neste objetivo, como por exemplo: Agente de atividades agropecuárias; Agente de inspeção sanitária e industrial de produtos de origem animal, Técnico de laboratório; Auxiliar de laboratório³¹; isso sem falar dos outros cargos do plano geral de cargos do poder executivo, como bibliotecário, engenheiro, administrador, contador, etc.

E, em assim sendo, é mister ressaltar que a carreira de Fiscal Federal Agropecuário é a que neste trabalho cabe o estudo frente ao uso do poder de polícia em suas atribuições e competências, fato que é realizado a seguir:

2.2 Histórico e caracterização da carreira do Fiscal Federal Agropecuário

³⁰ PPA 2012-2015 - Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - MAPA

³¹ Cargos de Atividades Técnicas da Fiscalização do MAPA

A criação do Ministério da Agricultura³² ocorreu em 1860 durante o reinado de D. Pedro II e o mote do Ministério sempre foi à proteção e ampliação da atividade agrícola.

As carreiras dentro do Ministério (que já possuiu várias denominações) eram esparsas e no fim dos anos 80 do século passado³³, começou a haver um movimento endógeno na pasta buscando a unificação das carreiras.

Em 30 de dezembro 1994, o então presidente da república Itamar Franco emitiu a Medida Provisória nº 807 que instituiu a gratificação de desempenho de atividade de fiscalização (GDAF) que foi o primeiro passo em prol da unificação das carreiras de engenheiro agrônomo, médico veterinário, químico, farmacêutico e zootecnista esta medida provisória após foi convertida na lei nº 9.641 de 25 de maio de 1998.

Ainda em 1998, a lei 9.620 de 02 de abril de 1998, criou a carreira de Fiscal de defesa agropecuária onde em seus artigos preconizava:

Art. 1º Ficam criadas as seguintes carreiras de nível superior do Poder Executivo Federal e os seus respectivos cargos de provimento efetivo:

III - Fiscal de Defesa Agropecuária, composta de cargos de igual denominação no quadro geral de pessoal do Ministério da Agricultura e do Abastecimento, com atribuições voltadas para as atividades de inspeção, fiscalização, certificação e controle de produtos, insumos, materiais de multiplicação, meios tecnológicos e processos produtivos na área de defesa agropecuária.

Art. 19-A. Serão transformados em cargos de Fiscal de Defesa Agropecuária, observadas as condições dispostas no § 1º deste artigo, os atuais cargos efetivos do quadro permanente do Ministério da Agricultura e do Abastecimento a seguir relacionados

I - Farmacêutico, código NS-908;

II - Zootecnista, código NS-911;

III - Químico, código NS-921;

IV - Engenheiro Agrônomo, código NS-912.

§ 1º Serão enquadrados na carreira os atuais ocupantes dos cargos relacionados neste artigo que estejam no efetivo exercício das atividades de defesa agropecuária e recebam a GDAF na data de publicação desta Lei, desde que sua investidura haja observado as pertinentes normas constitucionais e ordinárias anteriores a 5 de outubro de 1988 e, se posterior a esta data, tenha decorrido de aprovação em concurso público.

§ 2º Os servidores referidos neste artigo serão enquadrados em cargos de Fiscal de Defesa Agropecuária na mesma classe e padrão em que se encontrem posicionados na data da publicação desta Lei.

³² Fonte:Ministério da Agricultura,Pecuária e Abastecimento em sua página na internet

³³ Fonte: Página da Associação Nacional dos Fiscais Federais Agropecuários na Internet

No mesmo sentido, 1998, foi editada a Lei nº 9775 de dezembro de 1998 que determinou a transformação das carreiras avulsas do ministério em uma única carreira:

Art. 1º Os arts. 1º, 11, 12, 13 e 18 da Lei 9.620, de 2 de abril de 1998, passam a vigorar com a seguinte redação:

III - Fiscal de Defesa Agropecuária, composta de cargos de igual denominação no quadro geral de pessoal do Ministério da Agricultura e do Abastecimento, com atribuições voltadas para as atividades de inspeção, fiscalização, certificação e controle de produtos, insumos, materiais de multiplicação, meios tecnológicos e processos produtivos na área de defesa agropecuária.

E enfim a carreira de Fiscal Federal Agropecuário (FFA) foi criada pela medida provisória Nº 2.048-26 de 29 de junho de 2000 e é composta por engenheiros agrônomos, médicos veterinários, químicos, farmacêuticos e zootecnistas e tinha como atribuições da carreira em seu art.27:

Art. 27. Os ocupantes do cargo de Fiscal Federal Agropecuário têm por atribuições assegurar, em todo o território nacional:

I - a sanidade das populações vegetais, seus produtos e subprodutos;
II - a saúde dos rebanhos animais, seus produtos e subprodutos;
III - a idoneidade dos insumos e dos serviços utilizados na agropecuária;
IV - a identidade e a segurança higiênico-sanitária e tecnológica dos produtos agropecuários finais destinados aos consumidores;
V - a promoção, o fomento, a produção e as políticas agropecuárias; e
VI - os acordos, os tratados e as convenções internacionais dos quais o Brasil seja signatário.

Parágrafo único. O Poder Executivo, observado o disposto neste artigo, disciplinará as atribuições dos cargos de Fiscal Federal Agropecuário em conformidade com as especificidades e as peculiaridades desenvolvidas por área de especialização funcional.

Note-se que os cargos a princípio foram preenchidos por ocupantes de cargos no próprio Ministério, havendo assim a transformação de cargos dentro da pasta, como pode-se notar no artigo nº 28 da referida medida provisória:

Art. 28. São transformados em cargos de Fiscal Federal Agropecuário, os atuais cargos efetivos da Carreira de Fiscal de Defesa Agropecuária e de Médico Veterinário - NS 910, cujos ocupantes estejam em efetivo exercício nas atividades de controle, inspeção, fiscalização e defesa agropecuária, do Quadro de Pessoal do Ministério da Agricultura e do Abastecimento, na forma do Anexo IV.

§ 1º Serão enquadrados na Carreira de Fiscal Federal Agropecuário os atuais ocupantes dos cargos mencionados no caput deste artigo, desde

que sua investidura haja observado as pertinentes normas constitucionais e ordinárias anteriores a 5 de outubro de 1988, e, se posterior a esta data, tenha decorrido de aprovação em concurso público.

§ 2º Os atuais ocupantes do cargo de Médico Veterinário - NS 910 que optarem por permanecer na situação atual deverão fazê-lo, de forma irretratável, até 31 de julho de 2000, ficando, neste caso, em quadro em extinção.

§ 3º Ficam criados duzentos e cinquenta cargos de Fiscal Federal Agropecuário na Carreira de Fiscal Federal Agropecuário, no Quadro Geral de Pessoal do Ministério da Agricultura e do Abastecimento.

Já a lei nº 10.883 de 16 de junho de 2004, melhor definiu a competência do Fiscal Federal Agropecuário, em seu artigo nº 3:

Art. 3º São atribuições dos titulares do cargo de Fiscal Federal Agropecuário, no âmbito do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, em todo o território nacional:

I - a defesa sanitária animal e vegetal;

II - a inspeção industrial e sanitária dos produtos de origem animal e a fiscalização dos produtos destinados à alimentação animal;

III - a fiscalização de produtos de uso veterinário e dos estabelecimentos que os fabricam e de agrotóxicos, seus componentes e afins;

IV - a fiscalização do registro genealógico dos animais domésticos, da realização de provas zootécnicas, das atividades hípcas e turfísticas, do sêmen destinado à inseminação artificial em animais domésticos e dos prestadores de serviços de reprodução animal;

V - a fiscalização e inspeção da produção e do comércio de sementes e mudas e da produção e comércio de fertilizantes, corretivos, inoculantes, estimulantes ou biofertilizantes destinados à agricultura;

VI - a fiscalização da produção, circulação e comercialização do vinho e derivados do vinho, da uva e de bebidas em geral;

VII - a fiscalização e o controle da classificação de produtos vegetais e animais, subprodutos e resíduos de valor econômico e elaboração dos respectivos padrões;

VIII - a fiscalização das atividades de aviação agrícola, no que couber;

IX - a fiscalização do trânsito de animais vivos, seus produtos e subprodutos destinados a quaisquer fins, de vegetais e partes vegetais, seus produtos e subprodutos destinados a quaisquer fins, de insumos destinados ao uso na agropecuária e de materiais biológicos de interesse agrícola ou veterinário, nos portos e aeroportos internacionais, nos postos de fronteira e em outros locais alfandegados;

X - lavrar auto de infração, de apreensão e de interdição de estabelecimentos ou de produtos, quando constatarem o descumprimento de obrigação legal relacionada com as atribuições descritas neste artigo;

XI - assessorar tecnicamente o governo, quando requisitado, na elaboração de acordos, tratados e convenções com governos estrangeiros e organismos internacionais, dos quais o País seja membro, nos assuntos relacionados com as atribuições fixadas neste artigo;

XII - fiscalizar o cumprimento de atos administrativos destinados à proteção e certificação de cultivares;

XIII - as demais atividades inerentes à competência do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, que lhes forem atribuídas em regulamento.

Parágrafo único. O Poder Executivo, observado o disposto neste artigo, disciplinará as atribuições dos cargos de Fiscal Federal Agropecuário em conformidade com as especificidades e as peculiaridades desenvolvidas por áreas de especialização profissional.

Como forma de melhor ressaltar a esta atuação do Fiscal Federal Agropecuário, passa-se a analisar, de forma exemplificativa, algumas das atribuições do Fiscal Federal Agropecuário:

2.3 Atribuições do Fiscal Federal Agropecuário

Levando-se em conta a enorme gama competências delegadas ao Fiscal Federal Agropecuário, o FFA está presente em praticamente quase toda atividade produtiva do país ligada ao agronegócio, onde podemos ressaltar a atuação em³⁴:

2.3.1 Portos, aeroportos e postos de fronteira

Onde atua para impedir o ingresso de pragas³⁵ exóticas que possam causar danos seja à atividade agropecuária, como ambientais ou sociais, nestes locais o FFA também é responsável pela certificação sanitária destinada ao país que irá receber a mercadoria agropecuária brasileira atestando que a mesma não possui problemas sanitários;

2.3.2 No campo

Atuando na fiscalização de organismos transgênicos e orgânicos, realizam-se também trabalhos preventivos de monitoramento de doenças de plantas e rebanhos, no fomento ao associativismo e cooperativismo, proteção de cultivares, inspeção de material de multiplicação animal e vegetal e da aviação agrícola.

2.3.3 No registro

Credenciamento e controle das agroindústrias (aqui englobando as mais diversas como por exemplo, produtoras de agrotóxico, de bebidas, de fertilizantes

³⁴ Funções retiradas da página da Associação Nacional do Fiscais Federais Agropecuários na Internet

³⁵ Praga: qualquer forma de vida vegetal ou animal, ou qualquer agente patogênico daninho ou potencialmente daninho para os vegetais ou produtos vegetais (FAO, 1990, 1995 e 1997).

e corretivos agrícolas, de produtos animais como ração ou medicamentos, de alimentos destinados ao homem, etc.

2.3.4 Nos laboratórios

Onde asseguram-se o padrão mínimo de qualidade e segurança alimentar dos alimentos consumidos pela população, dos medicamentos veterinários e correto diagnóstico de enfermidades animais e fitopatológicas.

2.3.5 Na confecção de pareceres, projetos, estudos e análises

Com o intuito de auxiliar o governo federal na elaboração de políticas de governo, além de auxiliar em acordos e tratados governamentais.

2.3.6 Trabalhar como adido agrícola em embaixadas brasileiras ao redor do mundo

De forma a auxiliar aos embaixadores em questões envolvendo a agropecuária e especialmente em temas sanitários e fitossanitários.

Destaca-se que este rol de atividades acima é exemplificativo e não taxativo pois as atividades são inúmeras e a cada dia o FFA tem sua importância mais pronunciada.

Na verdade, O Fiscal Federal Agropecuário está na linha de frente em várias situações de defesa do consumidor/sociedade como podemos citar em alguns exemplos pontuais que afetam diretamente o trabalho do FFA no Rio Grande do Sul, a saber:

a) Caso do leite adulterado no RS, fraude esta descoberta na atividade rotineira de FFA médico veterinário.

b) Caso de mercadorias importadas com pragas que poderiam tornar-se sérios problemas ambientais, econômicos e sociais, como é o caso de uma possível introdução do inseto³⁶ *Anoplophora glabripennis* Motschulsky (Coleoptera: Cerambycidae: Lamiinae) que pode atacar uma grande variedade de hospedeiros

³⁶ **Comunicado Técnico 194**, EMBRAPA FLORESTAS, 194, Pag. 1-2.

e causar grandes danos a espécies florestais nativas, florestas comerciais, viveiros, fruteiras comerciais e turismo e, além disso, é uma espécie que pode ser disseminada em embalagens e suportes de madeira que acompanham muitos produtos comerciais, o que poderia causar restrições ao material de embalagem de muitos produtos exportados pelo Brasil, causando danos à economia.

Outro exemplo no mesmo sentido, o inseto *Monochamus spp.* que por várias vezes foi interceptado no porto de Rio Grande e além de ser uma séria ameaça por destruir a madeira, também pode transmitir fungos e nematoides à árvores sadias³⁷.

c) Combate a *Cydia pomonella* L. (Lepidoptera: Tortricidade)³⁸ que inicialmente era uma praga quarentenária ausente no país e em 1991 houveram as primeiras capturas na área urbana de Vacaria/RS e devido a grande importância da cultura no país³⁹ iniciou-se um trabalho de monitoramento e combate deste praga, que passou a ser classificada como Praga Quarentenária Presente⁴⁰, O MAPA, com apoio do setor produtivo, instituiu oficialmente o Programa Nacional de Erradicação de *Cydia pomonella* (PNECP)⁴¹. Este trabalho constou de monitoramento, uso de armadilhas atrai-mata⁴², eliminação de plantas hospedeiras⁴³. Este programa obteve êxito e em maio de 2014, o Brasil assinou a

³⁷ **Comunicado Técnico 83**, EMBRAPA RECURSOS GENÉTICOS E BIOTECNOLOGIA, Pag.2

³⁸ Kovalski, Adalécio; Carbonari Jairo João, pag. 1, no prelo.

³⁹ A cultura da maçã envolve aproximadamente 40.000 hectares de macieiras, envolvendo cerca de 3.500 produtores notadamente nos estados do Rio Grande do Sul e Santa Catarina e com produção anual ao redor de 1,4 milhões de toneladas e com cerca de 10% desta produção exportada para inúmeros países, tais como Estados Unidos, Inglaterra, Holanda, etc.

⁴⁰ Segundo Instrução Normativa nº 52/2007, artigo 3, assim define-se os conceitos abordados: I - Praga Quarentenária Ausente: praga de importância econômica potencial para uma área em perigo, porém não presente no território nacional;

II - Praga Quarentenária Presente: praga de importância econômica potencial para uma área em perigo, presente no país, porém não amplamente distribuída e encontra-se sob controle oficial.

⁴¹ Ver Instruções Normativas nºs 130/1994; 185/1994; 84/1996; 50/2003 e 48 de 23/10/2007.

⁴² Armadilhas que utilizam feromônio sexual que atrai o inseto macho e que também possui um inseticida que mata o mesmo.

⁴³ A ideia era diminuir as árvores hospedeiras dificultando a reprodução da praga, os proprietários teriam suas árvores hospedeiras abatidas e substituídas por duas nativas/nãohospedeiras da praga as hospedeiras eram cortadas (corte raso) e retirada ou incineração do material lenhoso. Aqui fica claro a necessidade do poder de polícia do FFA, pois houveram casos de resistência à remoção de plantas por motivos vários.

declaração oficial de erradicação da *Cydia pomonella*⁴⁴ oficialmente foi reconhecido como livre da praga.

d) Acompanhamento de Missões internacionais ao Brasil, visando a exportação de produtos agropecuários, podemos aqui citar o caso da exportação gaúcha de folhas de tabaco para China que possui uma série de exigências como produto livre de determinadas pragas, e que todo o processo desde o plantio até o transporte é feito sob supervisão do MAPA⁴⁵. Somente no exemplo do tabaco, a exportação de tabaco para a China envolve valores aproximados de quatrocentos e cinquenta e quatro milhões dólares americanos e mais de mil propriedades envolvidas⁴⁶.

e) Participação em operativos internacionais visando a importação de produtos para o Brasil, de forma a mitigar o perigo de introdução de pragas no País, como foi o caso do Operativo Brasil – Argentina, onde FFAs faziam a fiscalização dos produtos (maçã, pera e mirtilo) no local de produção e ainda auditavam o sistema de mitigação de risco para a *Cydia pomonella*.

Por fim, resta analisar-se aos atos do Fiscal Federal Agropecuário, podem/devem ser a eles atribuídos poder de polícia ou não, o que passa-se a analisar abaixo.

⁴⁴ A Convenção Internacional de Proteção estabelece que uma praga pode ser reconhecida como erradicada, se em dois anos de monitoramento a mesma não é mais detectada, regra em vigor na IN nº 48/2007.

⁴⁵ Instrução Normativa nº 3 de 2012.

⁴⁶ Fonte: Site do Sinditabaco;

3 O FISCAL FEDERAL AGROPECUÁRIO E O USO DO PODER DE POLÍCIA

3.1 O Ato Administrativo

Para atender esta necessidade, o Fiscal Federal Agropecuário necessita atuar com Poder de Polícia de forma a poder fazer valer a necessidade da coletividade sobre os interesses individuais e assim garantindo a qualidade e segurança alimentar dos produtos agropecuários produzidos no país, sempre observando os preceitos administrativos conforme já estudado.

Como já dito, o Poder de Polícia deve seguir os aspectos legais já definidos, assim cabe aqui explicitar o conceito de ato administrativo, visto que o Poder de Polícia é um ato de Polícia administrativa, GASPARINI⁴⁷ assim o definiu:

Toda prescrição unilateral, juízo ou conhecimento, predisposta à produção de efeitos jurídicos, expedida pelo Estado ou por quem lhe faça às vezes, no exercício de suas prerrogativas e como parte interessada numa relação, estabelecida na conformidade ou na compatibilidade da lei, sob o fundamento de cumprir finalidades assinaladas no sistema normativo, sindicável pelo judiciário.

MELLO⁴⁸, faz uma diferenciação entre atos da administração e atos administrativos, sendo os primeiros por exemplo, atos regidos pelo direito privado (ex. locação de imóveis pela administração); atos materiais da administração (como a pavimentação de uma rua feita por funcionários da administração); atos políticos ou de governo, praticados com margem de discricção e diretamente em obediência à Constituição Federal (ex. indulto). Já os segundos (atos administrativos), tem como características: ser declaração jurídica; provém do Estado ou de quem esteja investido em prerrogativas estatais, é exercida no uso de prerrogativas públicas, consiste em providências jurídicas complementares da lei

47 GASPARINI, Diogenes, atualizado por MOTTA, Fabricio, **Direito Administrativo**: Editora Saraiva, 2011, pag. 109.

48 MELLO, Celso Bandeira de, **Curso de Direito Administrativo**, 2014, pag. 387.

ou Constituição Federal e por fim sujeita-se ao exame da legitimidade por órgão jurisdicional⁴⁹.

CARVALHO⁵⁰ define que o Ato administrativo, possui ainda, elementos que são, a saber: conteúdo e forma de que se reveste e os pressupostos são sujeito, motivo e finalidade.

Os elementos referem-se às partes que compõe o ato e os pressupostos são os requisitos exteriores que precedem o ato de forma a terem condição de ser editado.

A lei 9784/1999, que regula o processo administrativo, em seu artigo nº 50, impõe que os atos administrativos tenham as seguintes características de motivação:

Art. 50. Os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando:

I - neguem, limitem ou afetem direitos ou interesses;

II - imponham ou agravem deveres, encargos ou sanções;

III - decidam processos administrativos de concurso ou seleção pública;

IV - dispensem ou declarem a inexigibilidade de processo licitatório;

V - decidam recursos administrativos;

VI - decorram de reexame de ofício;

VII - deixem de aplicar jurisprudência firmada sobre a questão ou discrepem de pareceres, laudos, propostas e relatórios oficiais;

VIII - importem anulação, revogação, suspensão ou convalidação de ato administrativo.

§ 1º A motivação deve ser explícita, clara e congruente, podendo consistir em declaração de concordância com fundamentos de anteriores pareceres, informações, decisões ou propostas, que, neste caso, serão parte integrante do ato.

§ 2º Na solução de vários assuntos da mesma natureza, pode ser utilizado meio mecânico que reproduza os fundamentos das decisões, desde que não prejudique direito ou garantia dos interessados.

§ 3º A motivação das decisões de órgãos colegiados e comissões ou de decisões orais constará da respectiva ata ou de termo escrito.

Segundo OLIVEIRA⁵¹, outra diferenciação importante a ser feita é ato e processo administrativo, pois o ato administrativo, como já foi visto, caracteriza-se como manifestação de vontade da Administração Pública com o intuito de produzir

⁴⁹ Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: XXXV - a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito;

⁵⁰ CARVALHO, Raquel Melo Urbano, **Curso de Direito Administrativo, Parte Geral, Intervenção do Estado e Estrutura da Administração**, Bahia: Editora Juspodium, 2009, pag. 379.

⁵¹ OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de Direito Administrativo**, pag. 265, 2013

efeitos jurídicos e o processo administrativo caracteriza-se como uma sequencia concatenada de atos instrumentalizados com o intuito de obter-se uma decisão administrativa.

Um fato que chama a atenção é o chamado silêncio administrativo, onde a Administração não se expressa a respeito de determinado fato ou se omite, e cabe lembrar que a omissão não configura ato administrativo pois não há manifestação formal da Administração e diferentemente do direito privado, onde o silêncio pode significar consentimento tácito⁵² aqui temos que ter uma manifestação da administração e em não havendo-a, pode o particular buscá-la por via administrativa ou via judicial⁵³.

3.1.1 Mérito do Ato Administrativo

Muito já foi discutido na caracterização de poder de polícia, a dicotomia entre vinculação e discricionariedade do ato, e aqui também cabe à discussão e segundo ARAGÃO⁵⁴, mérito administrativo expressa no caso concreto o juízo de conveniência e a oportunidade concedidos à Administração Pública pelo ordenamento jurídico consistente na possibilidade de escolha entre várias opções, todas elas lícitas.

Cabe ainda explicitar que uma vez fundamentado o ato administrativo, o mesmo ainda pode ser revisto pelo poder Judiciário.

3.2 Processo administrativo

Como já foi salientado, o processo administrativo está normatizado pela Lei nº 9784/99 e compõe-se de uma série de atos concatenados o que o diferencia de “atos complexos”, como ensina MELLO⁵⁵.

52 Código Civil, Art. 111: “O silêncio importa anuência, quando as circunstâncias ou os usos o autorizarem, e não for necessária a declaração de vontade expressa”.

53 Obs. Existem casos previstos em lei onde o silêncio administrativo pode ser considerado consentimento tácito, como é o caso da Lei nº 9.478 de 6 de agosto de 1997, artigo 26, §3º. Alguns juristas e doutrinadores consideram inconstitucional esta modalidade de aprovação de pleitos pelo silêncio administrativo, mas o STF através da ADIN nº 3.273 considerou constitucional.

54 ARAGÃO, Alexandre Santos de, **Curso de Direito Administrativo**, pag.154.

55 MELLO, Celso Bandeira de, **Curso de Direito Administrativo**, 2014, pag. 500.

3.2.1 Fases do Processo Administrativo

3.2.1.1 Fase de iniciativa: é a fase onde se inicia o processo, pode ocorrer por iniciativa do interessado ou produto de decisão *ex officio* da Administração Pública.

3.2.1.2 Fase instrutória: nesta fase a Administração trabalha na coleta de elementos que subsidiarão a decisão a ser tomada.

3.2.1.3 Fase dispositiva: aqui a Administração decide.

3.2.1.4 Fase controladora: serve para que as autoridades envolvidas no processo verifiquem se o processo em todas suas fases correram dentro da normalidade e a decisão é a correta, dependendo da lei, pode haver apenas controle da legalidade ou pode também haver controle da conveniência do decidido.

3.2.1.5 Fase da comunicação: a decisão conclusiva é transmitida pelos meios admitidos pelo direito.

3.2.2 Princípios do processo administrativo

A lei 9.784/99 em seu artigo 2º, caput, estabelece como princípios do processo administrativo, os quais deixam de ser analisados especificamente por não serem objeto do presente trabalho.

Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

É importante destacar que existem outros princípios no direito administrativo que também podem e devem ser observados, além dos explicitados no artigo 2º da lei 9.784/1999.

3.2.3 Aplicação do Processo Administrativo

Nesse sentido, cabe destacar que a instauração de processo administrativo, é obrigatório, conforme destaca MELLO⁵⁶, nos seguintes casos:

- a) Sempre que um interessado provocar manifestação administrativa.
- b) Quando a providência administrativa a ser tomada, tendo efeitos imediatos sobre o administrado, envolver a privação da liberdade ou de bens.
- c) Quando a providência administrativa a ser tomada disser respeito a matéria que envolva litígio, controvérsia sobre direito do administrado ou implique imposição de sanções.
- d) Quando a Constituição Federal diretamente exigir,
- e) Quando lei ou ato administrativo o previrem.

3.2.4 Vedações do Processo Administrativo

Quando é instaurado o processo administrativo, pode ocorrer que o agente público não possa participar dele, conforme trata vedação dos artigos 18 a 21 da lei 9784/1999, veja-se:

Art. 18. É impedido de atuar em processo administrativo o servidor ou autoridade que:

I - tenha interesse direto ou indireto na matéria;

II - tenha participado ou venha a participar como perito, testemunha ou representante, ou se tais situações ocorrem quanto ao cônjuge, companheiro ou parente e afins até o terceiro grau;

III - esteja litigando judicial ou administrativamente com o interessado ou respectivo cônjuge ou companheiro.

Art. 19. A autoridade ou servidor que incorrer em impedimento deve comunicar o fato à autoridade competente, abstendo-se de atuar.

Parágrafo único. A omissão do dever de comunicar o impedimento constitui falta grave, para efeitos disciplinares.

Art. 20. Pode ser arguida a suspeição de autoridade ou servidor que tenha amizade íntima ou inimizade notória com algum dos interessados ou com os respectivos cônjuges, companheiros, parentes e afins até o terceiro grau.

Art. 21. O indeferimento de alegação de suspeição poderá ser objeto de recurso, sem efeito suspensivo.

⁵⁶ Mello, Celso Bandeira de, **Curso de Direito Administrativo**, 2014, pag. 519.

3.2.5 Legitimidade no Processo Administrativo

A legitimidade recursal está descrita no artigo nº 58 da lei 9784/1999, a saber:

- a) os titulares de direitos e interesses que forem parte no processo;
- b) aqueles cujos direitos ou interesses forem indiretamente afetados pela decisão recorrida;
- c) as organizações e associações representativas, no tocante a direitos e interesses coletivos;
- d) os cidadãos ou associações, quanto a direitos ou interesses difusos.

3.2.6 Prazos no Processo Administrativo

Segundo o artigo nº 59 da referida lei⁵⁷, o prazo para interposição de recursos é de 10 dias, a partir da ciência ou divulgação oficial da decisão, e o recurso deve ser decidido no prazo de 30 dias, contados do recebimento dos autos, existindo hipótese de prorrogação, quando justificada.

Este recurso possui efeito devolutivo e excepcionalmente, efeito suspensivo⁵⁸, conforme expressa o artigo nº 60 da lei 9784/99.

A própria lei 9784/1999, em seu artigo 66 e 67, enumera os prazos a serem observados no decorrer do processo administrativo e não se suspendem, salvo motivo de força maior⁵⁹.

⁵⁷ Art. 59. Salvo disposição legal específica, é de dez dias o prazo para interposição de recurso administrativo, contado a partir da ciência ou divulgação oficial da decisão recorrida.

§ 1º Quando a lei não fixar prazo diferente, o recurso administrativo deverá ser decidido no prazo máximo de trinta dias, a partir do recebimento dos autos pelo órgão competente.

§ 2º O prazo mencionado no parágrafo anterior poderá ser prorrogado por igual período, ante justificativa explícita.

⁵⁸ Art. 60. O recurso interpõe-se por meio de requerimento no qual o recorrente deverá expor os fundamentos do pedido de reexame, podendo juntar os documentos que julgar convenientes.

Art. 61. Salvo disposição legal em contrário, o recurso não tem efeito suspensivo.

Parágrafo único. Havendo justo receio de prejuízo de difícil ou incerta reparação decorrente da execução, a autoridade recorrida ou a imediatamente superior poderá, de ofício ou a pedido, dar efeito suspensivo ao recurso.

⁵⁹ Art. 66. Os prazos começam a correr a partir da data da cientificação oficial, excluindo-se da contagem o dia do começo e incluindo-se o do vencimento.

§ 1º Considera-se prorrogado o prazo até o primeiro dia útil seguinte se o vencimento cair em dia em que não houver expediente ou este for encerrado antes da hora normal.

§ 2º Os prazos expressos em dias contam-se de modo contínuo.

§ 3º Os prazos fixados em meses ou anos contam-se de data a data. Se no mês do vencimento não houver o dia equivalente àquele do início do prazo, tem-se como termo o último dia do mês. Art. 67. Salvo motivo de força maior devidamente comprovado, os prazos processuais não se suspendem.

A lei 9.873/1999 em seu artigo 1º assim estipula a prescrição da ação punitiva da Administração Pública Federal:

Art. 1º Prescreve em cinco anos a ação punitiva da Administração Pública Federal, direta e indireta, no exercício do poder de polícia, objetivando apurar infração à legislação em vigor, contados da data da prática do ato ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado.

§ 1º Incide a prescrição no procedimento administrativo paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho, cujos autos serão arquivados de ofício ou mediante requerimento da parte interessada, sem prejuízo da apuração da responsabilidade funcional decorrente da paralisação, se for o caso.

§ 2º Quando o fato objeto da ação punitiva da Administração também constituir crime, a prescrição rege-se-á pelo prazo previsto na lei penal.

Art. 1º-A. Constituído definitivamente o crédito não tributário, após o término regular do processo administrativo, prescreve em 5 (cinco) anos a ação de execução da administração pública federal relativa a crédito decorrente da aplicação de multa por infração à legislação em vigor.

O artigo 2º trata do importante tema de interrupção da prescrição da ação punitiva e da ação executória, isto é, o prazo volta a contar, como se novamente começasse:

Art. 2º Interrompe-se a prescrição da ação punitiva:

I – pela notificação ou citação do indiciado ou acusado, inclusive por meio de edital;

II - por qualquer ato inequívoco, que importe apuração do fato;

III - pela decisão condenatória recorrível.

IV – por qualquer ato inequívoco que importe em manifestação expressa de tentativa de solução conciliatória no âmbito interno da administração pública federal.

. Art. 2º-A. Interrompe-se o prazo prescricional da ação executória:

I – pelo despacho do juiz que ordenar a citação em execução fiscal;

II – pelo protesto judicial;

III – por qualquer ato judicial que constitua em mora o devedor;

IV – por qualquer ato inequívoco, ainda que extrajudicial, que importe em reconhecimento do débito pelo devedor;

V – por qualquer ato inequívoco que importe em manifestação expressa de tentativa de solução conciliatória no âmbito interno da administração pública federal.

O artigo 3º trata da suspensão da prescrição:

Art. 3º Suspende-se a prescrição durante a vigência:

I - dos compromissos de cessação ou de desempenho, respectivamente, previstos nos arts. 53 e 58 da Lei nº 8.884, de 11 de junho de 1994;

II - do termo de compromisso de que trata o § 5º do art. 11 da Lei no 6.385, de 7 de dezembro de 1976, com a redação dada pela Lei no 9.457, de 5 de maio de 1997.

Art. 4o Ressalvadas as hipóteses de interrupção previstas no art. 2o, para as infrações ocorridas há mais de três anos, contados do dia 1o de julho de 1998, a prescrição operará em dois anos, a partir dessa data.

Art. 5o O disposto nesta Lei não se aplica às infrações de natureza funcional e aos processos e procedimentos de natureza tributária.

Mas a atuação do Fiscal Federal Agropecuário dentro dos princípios do Estado de Direito, depende de vários fatores, como podemos listar abaixo:

- a) Pleno conhecimento do direito administrativo e processual.
- b) Pleno conhecimento da legislação inerente a atuação do FFA.
- c) Pleno conhecimento técnico da área de especialização do FFA (engenheiro agrônomo, médico veterinário, zootecnista, químico e farmacêutico).
- d) Conhecimento de legislação internacional, devido à necessidade de confecção, estudos e análise de acordos internacionais e de conhecimento de legislação de outros países devido a necessidade de atender as exigências dos mesmos, quando da exportação de produtos agropecuários brasileiros.

Por fim, é necessário analisar alguns exemplos do uso efetivo do poder de polícia por nos atos praticados por parte do Fiscal Federal Agropecuário.

3.2.7 Exemplos de uso do Poder de Polícia pelo FFA

Podemos exemplificar utilizando a vigilância agropecuária internacional (VIGIAGRO) que, conforme a página na web do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, é assim caracterizada pela Instrução Normativa nº 36 de 2006⁶⁰:

Compõem o Programa de Vigilância Agropecuária Internacional, a Coordenação Geral do Sistema de Vigilância Agropecuária CGS-VIGIAGRO, vinculada à Secretaria de Defesa Agropecuária, os seus dois Serviços de Vigilância Internacional, animal e vegetal, os Serviços/Seções de Gestão da Vigilância Agropecuária (VIGIAGRO/ DT-UF), nas Superintendências, e Serviços (SVAs) e Unidades de Vigilância Agropecuária (UVAGROs), nos portos, aeroportos, postos de fronteira e aduanas especiais, O conjunto operacional das unidades de fiscalização federal agropecuária, nominadas no parágrafo anterior, constituirão especificamente, os Subcomitês de Gestão de Vigilância Agropecuária Internacional nos Portos, nos Aeroportos, nos Postos de Fronteira e nas Aduanas Especiais.

⁶⁰ Instrução Normativa Nº 36, DE 10 DE Novembro DE 2006, anexo, capítulo I, seção I.

Segundo página oficial do MAPA na web, o VIGIAGRO atua em todas as dez fronteiras brasileiras com outros países, em aduanas especiais e portos e aeroportos. A função dos agentes é fiscalizar todo e qualquer produto agropecuário que entra e sai do Brasil, como frutas, carnes, peixes, grãos, plantas e queijos.

Hoje, o Brasil possui 106 unidades do Vigiagro distribuídas em pontos de trânsito internacional de produtos ou insumos agropecuários. São 28 unidades em portos, com a atuação de 150 servidores. Mais 24 postos de aduanas especiais, que compreendem as unidades da Receita Federal em regiões de fronteiras de interior, onde trabalham cerca de 360 pessoas. Nos aeroportos internacionais, 26 pontos contam com a atuação de 130 servidores. Além disso, em 28 unidades nos postos de fronteira atuam 150 agentes.

Definindo nosso exemplo, o FFA do VIGIAGRO, como engenheiro agrônomo, o mesmo é responsável pela inspeção de bens e mercadorias que entram e saem do país com vários intuitos, a saber:

a) Impedir a entrada de pragas que possam trazer riscos à sanidade vegetal nacional.

b) Garantir que a exportação vegetal brasileira esteja dentro dos padrões fitossanitários exigidos pelos países exportadores.

c) Garantir a qualidade dos produtos importados tais como alimentos e bebidas.

d) Garantir a qualidade dos insumos agrícolas importados tais como agrotóxicos e seus produtos, fertilizantes e corretivos e seus produtos.

Para executar estes objetivos, possui-se uma vasta gama de legislação em uso pelo FFA, tais como Instruções Normativas, Portarias, Leis, Decretos, que por vezes podem ser contraditórios ou omissos em dadas situações reais.

No caso do VIGIAGRO, podemos citar como algumas das legislações mais utilizadas:

Decreto nº 24.114/1934 (Regulamento de Defesa Sanitária Vegetal), a Instrução Normativa nº 36/2006 (Manual de Procedimentos Operacionais da Vigilância Agropecuária Internacional);

Decreto nº 5.759/2006 (Convenção Internacional para Proteção dos Vegetais- CIPV);

Decreto nº 6.268/2007 que trata da classificação de produtos vegetais;

Decreto nº 4954/2004 que trata sobre a inspeção e fiscalização da produção, comércio de fertilizantes, corretivos, inoculantes ou biofertilizantes destinados à agricultura, Instrução Normativa nº 13/2003 que trata da importação de fertilizantes, corretivos, inoculantes, e biofertilizantes e suas respectivas matérias primas;

Lei nº 7802/89 que trata sobre a pesquisa, a experimentação, a produção, a embalagem e rotulagem, o transporte, o armazenamento, a comercialização, a propaganda comercial, a utilização, a importação, a exportação, o destino final dos resíduos e embalagens, o registro, a classificação, o controle, a inspeção e a fiscalização de agrotóxicos, seus componentes e afins, e dá outras providências.

Decreto nº 4.074/2002 que Regulamenta a Lei nº 7.802, de 11 de julho de 1989, que dispõe sobre a pesquisa, a experimentação, a produção, a embalagem e rotulagem, o transporte, o armazenamento, a comercialização, a propaganda comercial, a utilização, a importação, a exportação, o destino final dos resíduos e embalagens, o registro, a classificação, o controle, a inspeção e a fiscalização de agrotóxicos, seus componentes e afins, e dá outras providências.

Lei Nº 10.711, de 5 de agosto de 2003, Decreto Nº 5.153, de 23 de julho de 2004, Lei Nº 10.711/03, e Instrução Normativa Nº 50, de 29 de dezembro de 2006 que tratam sobre a importação de sementes e mudas.

Instrução Normativa nº 4/2004 que trata da fiscalização de embalagens de madeira, utilizada em embalagens e seus suportes para transporte de mercadorias no comércio internacional.

Temos ainda legislações específicas por produto, como é o caso dos padrões de qualidade por produto que possuem padrão no mercado interno e que devem ser observados na importação, os requisitos fitossanitários que são exigidos tanto por produto, como por uso proposto (IN nº 23/2004, que trata dos requisitos fitossanitários harmonizados por categoria de risco para o ingresso de produtos vegetais), como por país de origem (IN nº 6/2005).

Este é um rol exemplificativo das inúmeras legislações utilizadas pelo FFA quando em atividade dentro do sistema Vigiagro e é claro que existem muito mais leis, decretos, instruções normativas, portarias, ordens de serviço, enfim o FFA

deve estar em constante estudo, tanto devido ao fato de poder existir inúmeras legislações⁶¹ atuando sobre a mesma mercadoria, como também pela mutabilidade das leis e acordos internacionais e sem falar que um país pode ter seu status sanitário modificado rapidamente⁶².

⁶¹ Exemplificando, em uma importação de vinhos, por exemplo, deve-se atentar a legislação pertinente à importação de vinhos, à utilização do sistema de gerenciamento de informações do MAPA –SIGVIG, a legislação constante no manual operacional do VIGIAGRO e do sistema integrado de comércio exterior –SISCOMEX, caso o mesmo venha em paletes de madeira, verificar o cumprimento da legislação específica das embalagens de madeira.

⁶² Podemos exemplificar o caso do Kiwi proveniente do Chile que teve sua importação regulamentada no espaço de poucos anos, pelas IN nºs 35/2007; 39/2008; 60/2008 e 15/2010, devido a detecção nos postos de fronteira de *Brevipalpus chilensis* em frutas frescas.

CONCLUSÃO

O trabalho do Fiscal Federal Agropecuário do Ministério Agricultura Pecuária e Abastecimento constitui talvez, dentro das carreiras de fiscalização do Governo Federal, umas das mais especializadas e complexas, dada o alcance de suas atribuições, pode-se dizer que praticamente todos os alimentos produzidos pelo homem, passa pelo crivo da fiscalização do Fiscal Federal Agropecuário (e também os insumos utilizados na sua produção), seu trabalho de segurança alimentar está bem caracterizado no Brasil inteiro, por exemplo, no caso do leite adulterado no RS (a chamada operação Leite Compen\$ado, teve inicio com a atuação de um FFA médico veterinário); temos ainda exemplos de alcance social, ambiental e econômico, como é o caso de interceptação de pragas nos aeroportos, portos e postos de fronteiras, fato que ocorre infelizmente, frequentemente, basta imaginarmos a introdução de uma praga em um ambiente favorável, sem inimigos naturais e que aja de forma avassaladora⁶³, os custos de combate da mesma, a quantidade de famílias que poderiam perder seu sustento e a perda de mercado dos produtos brasileiros no exterior, ilustram bem o custo da introdução de uma praga quarentenária no país; o Fiscal Federal Agropecuário atua também impedindo exportações com problemas sanitários e assim protegendo o mercado brasileiro, pois se imaginarmos a entrega de um produto no exterior com problemas de sanidade pode fechar o mercado externo para o Brasil, o Fiscal Federal Agropecuário garante a qualidade dos produtos brasileiros que possuem padrão de qualidade e não permite a entrada de produtos no Brasil fora deste padrão.

⁶³ Cite-se como exemplo o caso trazido por Santilli, Juliana em Agrobiodiversidade e o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da natureza:,Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico, vol 32, Porto Alegre: Editora Magister, 2010, pag.13” Um dos mais famosos exemplos dos perigos representados pela uniformidade genética foi a “Grande Fome” ocorrida na Irlanda, entre 1845 e 1851, provocada pela devastação generalizada das plantações de batatas por um fungo (*Phytophthora infestans*). Noventa por cento da população da Irlanda dependia da batata como alimento principal. O fungo acabou com as plantações de batata e a fome matou 2 milhões de irlandeses (25% da população). Nesse período, 1,5 milhão de irlandeses migraram para os Estados Unidos, Austrália e Nova Zelândia. Muitos morreram durante a viagem ou logo na chegada, fragilizados pela subnutrição.

Enfim, na defesa da sociedade brasileira e de sua economia, pode e deve o FFA utilizar seu poder de polícia, de forma republicana e ponderada, sempre visando o bem maior da sociedade, para tal possui vários desafios pela frente, como pouco efetivo humano, o desafio de pleno conhecimento do direito administrativo e processual e por vezes, de direito penal, a constante mudança das legislações, não somente do Brasil, mas também de outros países, que por vezes, dificultam a implantação dos acordos sobre sanidade e fitossanidade assinados junto a Organização Mundial do Comércio, a necessidade de revisão da legislação brasileira que por vezes, não consegue acompanhar o ritmo das mudanças ocorridas no mercado e no meio ambiente⁶⁴.

Outro fator que auxiliaria muito na atividade do Fiscal Federal Agropecuário seria maior conhecimento por parte da população brasileira e especialmente dos usuários do serviço dos Fiscais Federais Agropecuários da importância da atividade e a necessidade de enquadramento de seus produtos, processos de fabricação ou beneficiamento na legislação vigente.

⁶⁴ Boa notícia tivemos na promulgação do Decreto nº 8.133/2013 que trata sobre a declaração de estado de emergência fitossanitária ou zoossanitária.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Curso de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2012.

CARVALHO, Raquel Melo Urbano de, **Curso de Direito Administrativo: Parte geral, intervenção do Estado e Estrutura da Administração**. Bahia: Editora Juspodium, 2009.

_____. Decreto n. 24114 de 12 de abril de 1934. Aprova o Regulamento de Defesa Sanitária Vegetal. In: **Diário Oficial da União**, 28 de maio de 1934.

_____. Decreto nº 4.074, de 4 de janeiro de 2002. Regulamenta a Lei nº 7.802, de 11 de julho de 1989, que dispõe sobre a pesquisa, a experimentação, a produção, a embalagem e rotulagem, o transporte, o armazenamento, a comercialização, a propaganda comercial, a utilização, a importação, a exportação, o destino final dos resíduos e embalagens, o registro, a classificação, o controle, a inspeção e a fiscalização de agrotóxicos, seus componentes e afins, e dá outras providências. **Nota:** Regulamenta a Lei 7.802/1989 Brasília, 4 de janeiro de 2002.

_____. Decreto nº 5.153, de 23 de julho de 2004 Aprova o Regulamento da Lei nº 10.711, de 5 de agosto de 2003, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Sementes e Mudas - SNSM, e dá outras providências D.O.U. 26/07/2004.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. São Paulo: Editora Atlas, 2013.

DOS ANJOS, Luis Henrique Martins dos. Dos Anjos, Walter Jone. **Manual de Direito Administrativo**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2013.

Estrutura do MAPA, Disponível em: <<http://www.agricultura.gov.br/ministerio>>, acesso em 15 de agosto de 2014.

Estrutura Organizacional MAPA. Disponível em: <[Http://www.agricultura.gov.br/arg_editor/file/Ministerio/estrutura-organizational/Organograma Geral MAPA maio 2013.pdf](http://www.agricultura.gov.br/arg_editor/file/Ministerio/estrutura-organizational/Organograma%20Geral%20MAPA%20maio%202013.pdf)> acesso em 29 de agosto de 2014.

Evolução das exportações – Região sul do Brasil. Disponível em: <<http://sinditabaco.com.br/sobre-o-setor/exportacoes/>> acessado em 30 de agosto de 2014.

GASPARINI, Diogenes, atualizado por MOTTA, Fabricio. **Direito Administrativo**, São Paulo: Editora Saraiva, 2011.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATISTICA - IBGE, CENSO AGROPECUÁRIO BRASILEIRO 2006- Segunda Apuração, Rio de Janeiro, 2011, Disponível em: ftp://ftp.ibge.gov.br/Censos/Censo_Agropecuario_2006/Segunda_Apuracao/comentarios.pdf, acesso em 10 de setembro de 2014.

IEDE, Edson Tadeu et all, **Comunicado Técnico 194**, Embrapa Florestas, Colombo: Embrapa Florestas, 2007.

_____Instrução normativa nº 50, de 29 de dezembro de 2006 Aprovar as Normas para Importação e Exportação de Sementes e de Mudas, D.O.U., 04/01/2007 - Seção 1

_____Instrução normativa nº 4, de 6 de janeiro de 2004. Estabelecer, em caráter emergencial, até que se complete o processo de ajustamento da Legislação Fitossanitária Brasileira, a Norma Internacional e cumprimento dos prazos de notificação aos organismos internacionais, os procedimentos de inspeção e fiscalização de embalagens e suportes de madeira utilizados no transporte de mercadorias no comércio internacional. D.O.U., 15/01/2004

_____Instrução normativa nº 23, de 2 de agosto de 2004. Adotar o Standard 3.7 Requisitos Fitossanitários Harmonizados por Categoria de Risco para o Ingresso de Produtos Vegetais, 2ª revisão, anexo a esta Instrução Normativa. D.O.U., 03/08/2004

_____Instrução normativa nº 6, de 16 de maio de 2005. Condicionar a importação de espécies vegetais, suas partes, produtos e subprodutos à publicação dos requisitos fitossanitários específicos no Diário Oficial da União, estabelecidos por meio de Análise de Risco de Pragas - ARP, quando: I - estas nunca tiverem sido importadas pelo Brasil; II - houver novo uso proposto; III - provierem de novo país de origem; D.O.U., 17/05/2005.

_____Instrução Normativa Nº 3 de 28 de fevereiro de 2012. Estabelecer os critérios e procedimentos para o monitoramento de *Peronospora tabacina*, visando à exportação de tabaco (*Nicotiana tabacum*), produzido no Brasil, curado em estufa e curado em galpão destinado à República Popular da China. In: **Diário Oficial da União**, 29 de fevereiro de 2012.

KOVALESKI, Adalecio; CARBONARI, Jairo João, **Cydia pomonella** (Lepidóptera: Tortricidae, no prelo.

_____Lei nº 7.802, de 11 de julho de 1989. Dispõe sobre a pesquisa, a experimentação, a produção, a embalagem e rotulagem, o transporte, o armazenamento, a comercialização, a propaganda comercial, a utilização, a importação, a exportação, o destino final dos resíduos e embalagens, o registro, a classificação, o controle, a inspeção e a fiscalização de agrotóxicos, seus

componentes e afins, e dá outras providências. **Nota: Este Texto Legal é conhecido como Lei de Agrotóxicos Nota: Regulamentada pelo Decreto 4.074/2002. D.O.U., 12.07.1989**

_____Lei nº 10.711, de 5 de agosto de 2003. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Sementes e Mudanças e dá outras providências. **Nota: Este Texto Legal é conhecido como Lei de Sementes e Mudanças. Nota: Regulamentado pelo Decreto nº 5.153/2004 D.O.U., 06/08/2003.**

_____Lei n. 9641 de 25 de maio de 1998. Cria a Gratificação de Desempenho de Atividade de Fiscalização - GDAF, a Gratificação de Desempenho de Atividade de Proteção ao Voo - GDACTA, e dá outras providências. In: **Diário Oficial da União**, Brasília, 25 de maio de 1998.

_____Lei n. 9.620 de 02 de abril de 1998. Cria carreiras no âmbito do Poder Executivo Federal, cria as Gratificações de Desempenho e Eficiência - GDE e de Desempenho de Atividade de Defesa Agropecuária - GDA e dá outras providências. In: **Diário Oficial da União**, Brasília, 03 de abril de 1998 e retificado em 21 de maio de 1998.

_____Lei n.9.775 de 21 de dezembro de 1998. Altera dispositivos da Lei nº 9.620, de 2 de abril de 1998, e dá outras providências. In: **Diário Oficial da União, 22 de dezembro de 1998.**

_____Lei nº 7.802, de 11 de julho de 1989. Dispõe sobre a pesquisa, a experimentação, a produção, a embalagem e rotulagem, o transporte, o armazenamento, a comercialização, a propaganda comercial, a utilização, a importação, a exportação, o destino final dos resíduos e embalagens, o registro, a classificação, o controle, a inspeção e a fiscalização de agrotóxicos, seus componentes e afins, e dá outras providências. **Nota: Este Texto Legal é conhecido como Lei de Agrotóxica Nota: Regulamentada pelo Decreto 4.074/2002. D.O.U., 12.07.1989.**

_____Lei n. 10.883 de 16 de junho de 2004. Reestrutura a remuneração e define as competências dos ocupantes dos cargos da Carreira de Fiscal Federal Agropecuário e dá outras providências. In: **Diário Oficial da União**, 17 de junho de 2004.

_____Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, IN: **Diário Oficial da União**, 29 de janeiro de 1999.

_____Lei nº 9.873, de 23 de novembro de 1999. Estabelece prazo de prescrição para o exercício de ação punitiva pela Administração Pública Federal, direta e indireta, e dá outras providências, IN: **Diário Oficial da União**, 24.11.1999 - Edição extra.

LOPES, Aurora Bendicho; OLIVEIRA, Maria Regina Vilarinho, **Comunicado Técnico 83**, Embrapa Recursos Genéticos e Biotecnologia, Brasília, 2003.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013.

_____. Medida Provisória n. 807 de 30 de dezembro de 1994. Cria a Gratificação de Desempenho e Fiscalização, a Gratificação de Desempenho de Atividade de Proteção ao Voo, e dá outras providências. In: **Diário Oficial Da União**, Brasília.

_____. Medida Provisória N. 2.048-26, de 29 de Junho de 2000. Dispõe sobre a criação, reestruturação e organização de carreiras, cargos e funções comissionadas técnicas no âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, dá nova redação ao art. 57 da Lei nº 4.878, de 3 de dezembro de 1965, que dispõe sobre o regime jurídico peculiar aos funcionários policiais civis da União e do Distrito Federal, e dá outras providências. In: **Diário Oficial da União**, 30 de junho de 2000.

MEIRELLES, Hely Lopes et al., **Direito Administrativo Brasileiro**, São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2012.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de, **Curso de Direito Administrativo**, São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2014.

Missão chinesa declara tabaco apto a ser embarcado. Disponível em: <<http://www.sindifumo.com.br/missao-chinesa-declara-tabaco-pto-a-ser-embarcado/>> Acesso em: 30 de agosto de 2014.

Missão do MAPA, Disponível em: <<http://www.agricultura.gov.br/ministerio/missao>>, acesso em 15 de agosto de 2014.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo, **Curso de Direito Administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial**, Rio de Janeiro: Editora Forense, 2014.

O Fiscal Federa Agropecuário: Disponível em: | <http://www.anffasindical.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=557&Itemid=193>, acesso em 23 de agosto de 2014.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende, **Curso de Direito Administrativo**, São Paulo: Editora Método, 2013.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A AGRICULTURA E ALIMENTAÇÃO, **Normas Internacionais Para Medidas Fitosanitarias 1 a 24 (edición 2005)**, Roma 2006.

Plano Plurianual do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento 2012-2015, Disponível em:

<http://www.agricultura.gov.br/arq_editor/file/aceso_informacao/Programacao_PP_A_2012_2015.pdf> acesso em 15 de agosto de 2014.

SANTILLI, Juliana, A Agrobiodiversidade e o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC), **Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico**, Porto Alegre, V.32 (out/Nov 2010)