

COMPONENTE 1

MODERNIZAÇÃO E DESBUROCRATIZAÇÃO DE SERVIÇOS DA DEFESA AGROPECUÁRIA

C1.4: Implantação de Boas Práticas Regulatórias

Resumo executivo

Este documento apresenta o contexto, a estratégia de intervenção, e as atividades previstas para a implementação do Programa PRODEFESA, que visa a apoiar ações de modernização da Defesa Agropecuária que contribuam para o desenvolvimento sustentável do agronegócio brasileiro.

No que tange especialmente à “Implantação de Boas Práticas Regulatórias” (subcomponente 4, ligado ao Componente 1 - “Modernização e Desburocratização de Serviços da Defesa Agropecuária”), os principais resultados esperados são:

- a) Segurança jurídica
- b) Efetividade da inspeção/fiscalização de produtos de interesse agropecuário
- c) Redução do tempo de execução de processos finalísticos
- d) Diminuição dos prazos de elaboração e publicação de ato normativos, por tipo de ato normativo
- e) Participação social no processo de produção normativa, através de consultas e audiências públicas (>percentual de normas submetidas a consulta pública)

É estimado um investimento de US\$ 1.000,000.00 (um milhão de dólares) neste subcomponente, durante os 5 anos de duração do Programa PRODEFESA. A Unidade Administrativa responsável pela execução deste subcomponente será a Divisão de Análise e Revisão de Atos Normativos (DARAN) da Secretaria de Defesa Agropecuária (SDA).

Relatório Técnico

I. Introdução

Este relatório apresenta as justificativas e as ações previstas para a implementação do subcomponente 1.4, do Programa Prodefesa. Está estruturado em sua primeira parte na contextualização do subcomponente e na segunda parte onde apresentada a justificativa da intervenção.

II. Contextualização

A. A Defesa Agropecuária no planejamento governamental

Previsto no art. 165 da Constituição Federal de 1988, o Plano Plurianual (PPA) é um instrumento de médio prazo (quatro anos) destinado a organizar e viabilizar a ação pública, por meio de diretrizes, objetivos e metas a serem seguidos pelos Governos Federal, Estaduais e Municipais. Aprovado por lei quadrienal sujeita a prazos e ritos diferenciados de tramitação, o PPA tem vigência a partir do segundo ano de um mandato presidencial até o final do primeiro ano do mandato seguinte.

O tema do PPA para o período 2016-2019 é “Desenvolvimento, Produtividade e Inclusão Social”. Está estruturado em três dimensões:

- Dimensão Estratégica: composta por uma Visão de Futuro, Eixos e Diretrizes Estratégicas;
- Dimensão Tática: abarca Programas Temáticos (orientam a ação governamental para a entrega de bens e serviços à sociedade) e de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado (expressam as ações destinadas ao apoio, à gestão e à manutenção da atuação governamental);
- Dimensão Operacional: relaciona-se com a otimização na aplicação dos recursos disponíveis e a qualidade dos produtos entregues, sendo especialmente tratada no orçamento.

Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA
Secretaria de Defesa Agropecuária – SDA
Programa PRODEFESA

Dentre os Eixos contidos na Dimensão Estratégica, dois são de particular relevância para as ações de Defesa Agropecuária:

- Ampliação da produtividade e da competitividade da economia, com fundamentos macroeconômicos sólidos, sustentabilidade e ênfase nos investimentos públicos e privados, especialmente em infraestrutura;
- Fortalecimento das instituições públicas, com participação e controle social, transparência e qualidade na gestão.

Especificamente voltado para a política pública de Defesa Agropecuária, o Programa Temático 2028, relacionado ao PPA, é composto por 3 Objetivos, subdivididos em metas e iniciativas:

- 0366 – Fortalecer o Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária (SUASA)
- 1052 – Modernizar as ações de Defesa Agropecuária por meio do aperfeiçoamento dos mecanismos que asseguram a sanidade dos vegetais, a saúde dos animais, a idoneidade dos insumos e serviços e a conformidade dos produtos agropecuários
- 1053 – Modernizar o Sistema de Vigilância Agropecuária Internacional (VIGIAGRO)

B. O papel regulador da SDA

A regulação pode ser definida como a adoção de atos normativos, por meio dos quais os órgãos governamentais estabelecem exigências que devem ser cumpridas pelos agentes econômicos e/ou cidadãos. Trata-se de *“(...) instrumento por meio do qual o Estado intervém no comportamento dos agentes, de modo a promover aumento da eficiência, de segurança, crescimento econômico e ganhos de bem-estar social. Entretanto, se utilizada de modo arbitrário e desproporcional, pode gerar efeitos nocivos substanciais aos mercados e à sociedade como um todo, tais como: aumento do preço dos*

Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA
Secretaria de Defesa Agropecuária – SDA
Programa PRODEFESA

produtos ou serviços, queda de investimentos, barreiras à entrada, barreiras à inovação, altos custos de conformidade ao setor regulado, aumento dos riscos e distorções de mercado. Além disso, a regulação também impõe custos de fiscalização e monitoramento ao regulador. Assim, ela só deve ser criada quando sua existência é justificada”¹.

Criada há 40 anos, a Secretaria de Defesa Agropecuária (SDA/MAPA) não foi concebida como uma agência, mas é certamente um dos principais agentes reguladores do Governo Federal. Tem por principal atribuição planejar, normatizar, coordenar e supervisionar as atividades de defesa agropecuária².

A atividade de regulamentação da Secretaria corresponde à edição e publicação de atos normativos destinados à regência da sanidade animal e vegetal, assim como ao controle e padronização de insumos e serviços agropecuários e de produtos de origem animal e vegetal.

C. O Plano de Defesa Agropecuária e as questões que envolvem o Marco Regulatório

As atividades previstas no subcomponente 1.4 do PRODEFESA estão associadas aos projetos contidos no Eixo Marco Regulatório do PDA:

- a) **Programa de Melhoria da Qualidade Regulatória (PMQR):**
prevê a adoção de boas práticas regulatórias no âmbito da SDA, que visa o aprimoramento dos procedimentos e ferramentas institucionais de regulamentação, com transparência e participação social, gerando melhoria da qualidade regulatória da SDA e efeitos positivos sobre a produtividade, a qualidade dos produtos, a competitividade e, por consequência, o crescimento econômico.

¹ *Guia Orientativo para Elaboração de Análise de Impacto Regulatório (AIR)*. Disponível em: < <http://www.casacivil.gov.br/regulacao/consulta-publica/consulta-publica-001-2017/encerramento/guia-air.pdf> >.

² Art. 18, II do Anexo I do Decreto nº 8.852, de 20/09/2016, que aprovou a Estrutura Regimental do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA).

b) Projeto de Reestruturação do Arcabouço Normativo (RAN):

determina a revisão dos atos normativos relativos à defesa agropecuária que não mais se ajustam às tecnologias e/ou necessidades correntes, que visa a elaboração do Projeto de lei, de caráter geral, que estabelecerá a “Política Nacional de Defesa Agropecuária” e fornecerá os princípios e diretrizes a serem adotados na paulatina revisão dos marcos legais que orientam as atividades de Defesa Agropecuária.

D. O Manual de Boas Práticas Regulatórias

Os ditames legais vigentes foram editados sob a égide da Constituição Federal de 1891 como, por exemplo, o Decreto nº 24.144, de 12 de abril de 1934, que regulamenta o serviço de Defesa Sanitária Vegetal, e o Decreto nº 24.548, de 3 de julho de 1934, que aprova o regulamento do Serviço de Defesa Sanitária Animal. Decretos recepcionados pelas constituições de 1946, 1967 e 1988.

Além de anacrônica, a legislação atual é fragmentada e dispersa, sendo composto, no âmbito federal, por 12 Leis e mais de 150 normas. São comandos dispersos e que apresentam impropriedades que não se ajustam às tecnologias e às necessidades modernas. Isso a torna de difícil implementação, havendo falta de clareza nos limites de atuação e de competências dos entes federados, falta de parâmetros para sanções e responsabilidades dos entes fiscalizados e impossibilidade de cobrança das atividades federais na maioria dos serviços prestados.

A legislação sanitária de produtos de origem animal foi concebida no ano de 1950, considerando a realidade das grandes estruturas e da produção de larga escala, buscando atender a crescente urbanização do pós-guerra. Pode-se considerar que neste período se acelera a mudança de paradigma, onde a produção muda de um modelo que a distribuição era local e regional para modelos nacionais. E novo paradigma acontece a partir dos anos 80/90 com a globalização da produção e distribuição.

Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA
Secretaria de Defesa Agropecuária – SDA
Programa PRODEFESA

A fragmentação e anacronismo legal criam entraves operacionais, prejudicando o diálogo e a interação entre as instâncias do SUASA, dificultando a formulação de políticas e estratégias integradas e intersetoriais, além da melhoria permanente das ações. Em consequência, observam-se orientações diferenciadas e, muitas vezes conflitantes, nos diferentes níveis operacionais da defesa agropecuária, dificultando aos entes privados em manter a estabilidade nos negócios e a previsibilidade das suas ações, repercutindo de forma negativa, sobretudo na evolução do comércio internacional do agronegócio brasileiro.

Além disso, este cenário determina dúvidas sobre as responsabilidades dos diferentes atores, incluindo diferentes Ministérios, cria ruídos no poder legislativo e abre brechas para questionamentos constantes da Procuradoria Geral da República, ações no judiciário, que reflete a instabilidade do ambiente regulatório.

O Programa de Melhoria da Qualidade Regulatória na Secretaria de Defesa Agropecuária-PMQR teve início com a publicação do Manual de Boas Práticas de Regulamentação, lançado em 25 de agosto de 2015 e se encontra na etapa de elaboração do plano de ação. Esse programa buscará o aprimoramento das ferramentas regulatórias e institucionais, a melhoria e o aperfeiçoamento das normas elaboradas, visando à melhoria da qualidade regulatória e o aperfeiçoamento da gestão institucional da SDA. Serão realizados um estudo e um levantamento de incorreções materiais e formais na legislação infralegal atualizando-a, e serão conduzidas ações para implementação das ações decorrentes das atualizações realizadas.

O Manual de Boas Práticas Regulatórias foi concebido como forma de fornecer diretrizes e recomendações a serem observadas no processo de elaboração de regulamentos técnicos aplicáveis a produtos, serviços, bens e procedimentos envolvidos com as atividades de defesa agropecuária, que impliquem em obrigações a terceiros.

Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA
Secretaria de Defesa Agropecuária – SDA
Programa PRODEFESA

Os objetivos do Manual são:

- a) harmonizar e sistematizar os procedimentos administrativos para a elaboração, atualização, revisão, implementação e revogação de atos normativos entre as áreas técnicas no âmbito da SDA;
- b) estabelecer o fluxo dos processos de regulamentação sob responsabilidade da SDA;
- c) adequar e aprimorar os instrumentos normativos sob responsabilidade da SDA;
- d) sistematizar e qualificar os subsídios técnicos, administrativos e jurídicos destinados à tomada de decisão quanto aos atos propostos;
- e) organizar e fortalecer os mecanismos e canais de participação da sociedade no processo de regulamentação, sobretudo consultas e audiências públicas;
- f) facilitar o entendimento quanto aos processos de regulamentação de atos normativos por parte da SDA; e
- g) fortalecer a integração e a cooperação entre as unidades administrativas da SDA, considerando suas competências nas ações e atividades inerentes ao processo de regulamentação.

E. Revisão do estoque regulatório

O conjunto de leis e decretos que regulamentam as atividades de Defesa Agropecuária remonta à década de 1930. Desde então, foram introduzidas inúmeras modificações decorrentes do avanço do conhecimento, da modernização dos sistemas produtivos e da reorganização dos mercados interno e externo. O resultado é um arcabouço legal múltiplo e, muitas vezes, conflituoso.

O Projeto de Reestruturação do Arcabouço Normativo visa, assim, adequar e remodelar a legislação sobre Defesa Agropecuária. Leva em

Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA
Secretaria de Defesa Agropecuária – SDA
Programa PRODEFESA

consideração a necessidade de permanente revisão dos regulamentos, como forma de antecipar desuso e/ou contradição com outras normas, dada a possibilidade da ocorrência de fatores imprevisíveis, alterações de contexto, mudanças tecnológicas ou adaptações incontornáveis no comportamento dos agentes após a implementação de uma ação.

Neste contexto, assume particular relevância o Comitê Permanente de Análise e Revisão de Atos Normativos (CPAR), instituído em setembro/2012. De caráter consultivo, o CPAR visa a assegurar que a expedição de todo e qualquer ato normativo relacionado à Defesa Agropecuária siga as disposições da Lei Complementar nº 95³, de 26/02/1998, o que motivou a elaboração do Manual de Boas Práticas Regulatórias da SDA.

O Comitê tem por finalidade:

- a) propor a agenda regulatória e apoiar o aperfeiçoamento de boas práticas regulatórias na SDA;
- b) subsidiar e apoiar o processo de elaboração, aprovação, publicação e validação dos atos normativos editados pelas unidades da SDA, de acordo com o disposto no Manual de BPR;
- c) colaborar na análise e aperfeiçoamento dos atos normativos propostos pelas unidades da SDA;
- d) sugerir ações para aperfeiçoar os atos normativos da SDA;
- e) propor medidas para o fortalecimento da ação regulatória da SDA, especialmente quanto à transparência, cooperação, responsabilização, participação social e celeridade;
- f) elaborar relatório anual sobre as ações relacionadas às boas práticas de regulamentação no âmbito da defesa agropecuária; e
- g) elaborar indicadores de desempenho para a avaliação das boas práticas regulatórias na SDA.

³ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp95.htm>.

Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA
Secretaria de Defesa Agropecuária – SDA
Programa PRODEFESA

O CPAR foi reestruturado através da Portaria SDA nº 144, de 19/12/2017, que lhe conferiu maior institucionalidade, sendo composto atualmente por representantes – titulares e suplentes – das instâncias mais diretamente envolvidas com a produção normativa da SDA, a saber:

- I - Gabinete;
- II - Coordenação-Geral de Laboratórios Agropecuários – CGAL;
- III - Departamento de Fiscalização de Insumos Agrícolas – DFIA;
- IV - Departamento de Fiscalização de Insumos Pecuários – DFIP;
- V - Departamento de Inspeção de Produtos de Origem Animal – DIPOA;
- VI - Departamento de Inspeção de Produtos de Origem Vegetal – DIPOV;
- VII - Departamento de Sanidade Vegetal – DSV;
- VIII - Departamento de Saúde Animal – DSA;
- IX - Coordenação-Geral do Sistema de Vigilância Agropecuária – VIGIAGRO.

Cabe à Divisão de Análise e Revisão de Atos Normativos (DARAN) a coordenação dos trabalhos do Comitê, em representação ao Gabinete da SDA. Nos termos do Regimento Interno da SDA⁴, a Divisão integra a estrutura da Secretaria, estando diretamente ligada ao Sr. Secretário para assessoramento jurídico e promoção de boas práticas regulatórias.

Atualmente, o Comitê está levantando todo o arcabouço de normas sobre Defesa Agropecuária, para iniciar um processo paulatino de revisão e “guilhotina” regulatória que permita:

- i) expurgar e revogar os atos obsoletos;
- ii) compatibilizar os contraditórios; e
- iii) consolidar os relacionados, porém dispersos.

⁴ Art. 8º da Portaria MAPA nº 562, de 11/04/2018.

III. Justificativa da intervenção

A legislação sobre Defesa Agropecuária em vigor remonta ao início dos anos 1930. Além de ultrapassada, é extremamente fragmentada, dispersa e anacrônica, o que compromete ou até inviabiliza a sua implementação e plena efetividade. O acervo consolidado até o final de 2014 girava em torno de 100 mil atos normativos, conforme levantamento feito pela Biblioteca Nacional de Agricultura (BINAGRI). O resultado são entraves operacionais que prejudicam o diálogo e a interação entre as instâncias do SUASA, dificultando a formulação de políticas e estratégias integradas e intersetoriais.

Dentre as principais consequências advindas da carência de uma legislação moderna, e que repercutem negativamente na evolução do comércio internacional do agronegócio brasileiro, podem-se citar:

- falta de clareza nos limites de atuação e competências dos entes federados;
- orientações múltiplas e, muitas vezes, divergentes nos níveis operacionais da Defesa Agropecuária;
- ausência de parâmetros para definição de responsabilidades e atribuição de sanções aos fiscalizados; e
- dificuldade dos entes privados em lidar com a imprevisibilidade e manter a estabilidade nos negócios.

Outro aspecto a ser considerado é a inexistência de um sistema de banco de normas atualizado, prejudicando em demasia, além do processo de transparência pública e de acesso público, os trabalhos dos servidores que dependem de informação confiável e atualizada para realização de seus trabalhos.

A- Situação atual:

A SDA carece da adoção de ferramentas e procedimentos administrativos para a elaboração, revisão, consolidação, implementação e revogação de atos normativos. O processo de produção normativa precisa ser conhecido e respeitado, como forma de estabelecer competências, definir responsabilidades

e, assim, promover um ambiente regulatório confiável e previsível. A própria legitimidade do agente regulador acaba sendo questionada pela falta de transparência e participação social na produção normativa.

B. Razões do problema:

Mesmo tendo sido adotado em 2015, a realidade é que os servidores da SDA pouco conhecem sobre o Manual de Boas Práticas Regulatórias. A falta de sua implementação acarreta dificuldades no acompanhamento do processo de elaboração e revisão de atos normativos, dificuldades na qualidade das normas elaboradas e a identificação de gargalos. Dificultando, assim, subsídios para uma possível interferência nas etapas problemáticas, a fim de obter melhorias que permitam a diminuição dos prazos de produção normativa.

Ademais, a desatualização do Sistema de Consulta à Legislação (SISLEGIS) desde 2015 acarreta grave insegurança jurídica, por se tratar da única base de dados a compilar toda a legislação de interesse agropecuário publicada a partir de 1860. Sem esta ferramenta de consulta, tanto Auditores Fiscais Federais Agropecuários (AFFAs) quanto fiscalizados perdem importante referência no cumprimento de suas respectivas obrigações.

Outro fator importante, é a fraca implementação de suas diretrizes que acabou por agravar a falta de clareza nos procedimentos e competências para a elaboração, aprovação e publicação de atos normativos.

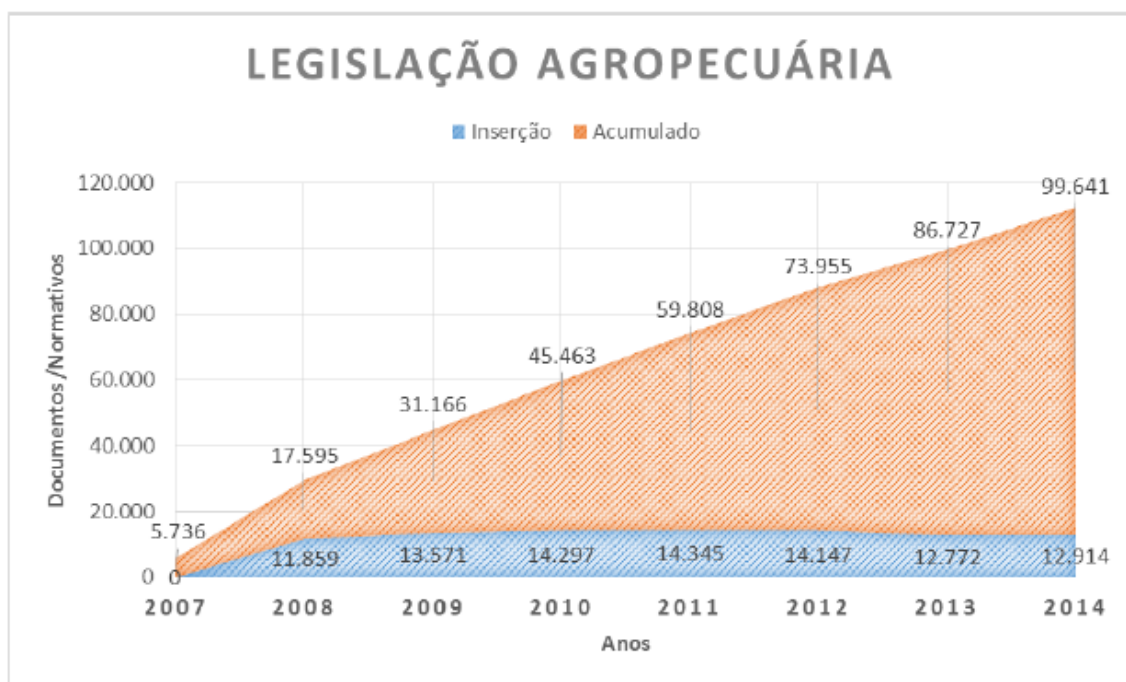
Para superar as críticas sobre falta de transparência e promover um ambiente regulatório confiável e previsível, devem ser adotadas medidas que contenham uma estratégia de comunicação e capacitação e que ampliem o acesso ao processo de produção normativa da SDA e tragam credibilidade e legitimidade à atuação da Secretaria.

Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA
Secretaria de Defesa Agropecuária – SDA
Programa PRODEFESA

C. Magnitude:

O acervo consolidado da legislação agropecuária até o final de 2014 é composto pelo acumulado da década de 30 até o ano de 2007, adicionados aos anos de 2008 até 2014, girando em torno de 100 mil atos normativos, conforme levantamento feito pela Biblioteca Nacional de Agricultura (BINAGRI):

<i>Ano</i>	<i>Inserção</i>	<i>Acumulado</i>
2007		5.736
2008	11.859	17.595
2009	13.571	31.166
2010	14.297	45.463
2011	14.345	59.808
2012	14.147	73.955
2013	12.772	86.727
2014	12.914	99.641



Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA
Secretaria de Defesa Agropecuária – SDA
Programa PRODEFESA

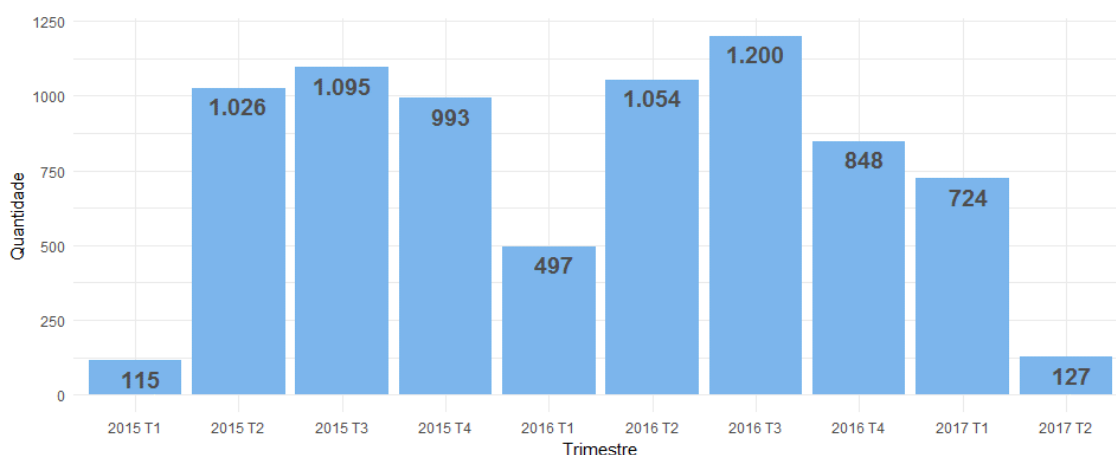
Entretanto, com o final do contrato de prestação de serviços que garantia a sua atualização, o SISLEGIS foi praticamente abandonado em meados de 2015, uma vez que o MAPA se recusou a pagar o alto valor cobrado para renovação pela empresa originalmente contratada (R\$ 4.185.942,00).

Segundo apurado pela BINAGRI, mais de 9 mil normas foram publicadas pelo MAPA desde 2015, e não foram inseridas no SISLEGIS:

Tabela: *Número de normas publicadas pelo MAPA entre 2015 e 2017, por ano e por seção do DOU*

Ano	Seção 1	Seção 2
2015	1.035	2.479
2016	1.362	3.037
2017	315	1.125
TOTAL	2.712	6.641
	9.353	

Gráfico: *Quantidade de normas publicadas pelo MAPA nas seções 1 e 2 do DOU, por trimestre, entre 2015 e 2017*



Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA
Secretaria de Defesa Agropecuária – SDA
Programa PRODEFESA

Na sua maioria, tais atos normativos alteram, modificam, suspendem ou extinguem direitos e obrigações já existentes. Assim, é fundamental que estejam disponíveis e atualizados em repositório oficial, sob pena de induzirem os usuários a uma tomada de decisão equivocada, baseada em documentos ultrapassados.

Ademais, como o Manual de Boas Práticas Regulatórias não vem sendo implementado, os setores interessados sequer puderam acompanhar e participar do processo de elaboração dessas novas normas, embora sejam diretamente afetados por seus efeitos. Especificamente, quanto ao processo de transparência pública, do universo de cerca de 9 mil atos normativos editados pelo MAPA nos últimos três anos, segundo a BINAGRI apenas 37 foram submetidos à consulta pública.

Tabela: Consultas Públicas do MAPA (julho/2015 - março/2018)

Data	Instrumento	Tema	Secretaria	Prazo
15/07/2015	Portaria SDA nº 60	IN Regulamento Técnico da Batata	SDA	90 dias
02/09/2015	Portaria SDA nº 73	IN Programa Nacional de Controle e Erradicação da Brucelose e da Tuberculose Animal	SDA	30 dias
06/11/2015	Portaria SDA nº 88	IN Regulamento Técnico sobre Produtos Antiparasitários de Uso Veterinário	SDA	60 dias
16/11/2015	Portaria MAPA nº 246	IN Credenciamento de entidade para realizar o treinamento em manejo pré-abate e abate de animais	SPRC	60 dias
17/12/2015	Portaria MAPA nº 265	IN Avaliação de equivalência ao SUASA – leite e derivados	SDA	60 dias
18/01/2016	Portaria SDA nº 05	IN Suporte e sustentação de vegetais e suas partes	SDA	60 dias
24/02/2016	Portaria SDA nº 09	IN Controle de <i>Salmonella spp.</i> nos estabelecimentos avícolas	SDA	30 dias
24/02/2016	Portaria MAPA nº 32	IN Avaliação de equivalência ao SUASA – ovos de galinha e ovos de codorna e derivados	SDA	60 dias
24/02/2016	Portaria MAPA nº 33	IN Avaliação de equivalência ao SUASA – produtos das abelhas e derivados	SDA	60 dias
20/04/2016	Portaria SDA nº 31	IN Uso de brometo de metila	SDA	30 dias
02/05/2016	Portaria SDA nº 37	IN Rótulos e bulas de agrotóxicos	SDA	60 dias
18/05/2016	Portaria SDA nº 43	IN Complementação dos Padrões de Identidade e Qualidade do vinho e derivados da uva e do vinho	SDA	60 dias
31/05/2016	Portaria SDA nº 51	IN Padrões de Identidade e Qualidade para a Bebida Dietética e a de Baixa Caloria	SDA	60 dias
23/08/2016	Portaria SDA nº 86	IN Padrões de Identidade e Qualidade do Suco	SDA	60 dias
23/08/2016	Portaria SDA nº 90	IN Envelhecimento de bebidas, vinhos e derivados em recipientes de madeira	SDA	60 dias
30/08/2016	Portaria SDA nº 58	IN Padrões de Identidade e Qualidade de Polpa de Frutas	SDA	60 dias
04/11/2016	Portaria SDA nº 118	IN Protocolos privados de rastreabilidade de animais	SDA	30 dias
08/12/2016	Portaria MAPA	Código Nacional de Corridas de Cavalos	SDC	30 dias
02/03/2017	Portaria SDA nº 30	IN Exportação de Bovinos, Bubalinos, Ovinos e Caprinos	SDA	30 dias

Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA
Secretaria de Defesa Agropecuária – SDA
Programa PRODEFESA

<i>Data</i>	<i>Instrumento</i>	<i>Tema</i>	<i>Secretaria</i>	<i>Prazo</i>
03/04/2017	Portaria SDA nº 48	NT Controle de <i>Phakopsora pachyrhizi</i> na Cultura da Soja	SDA	30 dias
07/04/2017	Portaria SDA nº 51	IN Rotulagem de bebidas, do vinho e derivados	SDA	60 dias
25/04/2017	Portaria SDA nº 57	IN Inclusão das aves como espécies consideradas de interesse zootécnico e econômico	SDA	30 dias
07/07/2017	Portaria SDA nº 86	IN Produção e comercialização de material de propagação da Seringueira	SDA	60 dias
17/08/2017	Portaria SDA nº 99	IN Requisitos mínimos de identidade e qualidade para produtos hortícolas	SDA	90 dias
17/08/2017	Portaria SDA nº 100	IN Registro no Cadastro Geral de Classificação (CGC/MAPA)	SDA	90 dias
20/11/2017	Portaria SDA nº 146	IN Identidade e requisitos mínimos de qualidade para o produto carne temperado	SDA	60 dias
18/12/2017	Portaria SDA nº 143	IN Identidade e requisitos mínimos de qualidade para o peixe curado	SDA	60 dias
20/12/2017	Portaria SDA nº 142	IN Certificação Sanitária na exportação de produtos de origem vegetal, seus subprodutos e resíduos	SDA	90 dias
26/12/2017	Portaria SDA nº 148	IN Conjunta - Recomendação de mistura em tanque de agrotóxicos e afins	SDA	60 dias
26/12/2017	Portaria SDA nº 149	IN Conjunta - Registro de agrotóxicos e afins destinados ao uso agrícola em cultivos de plantas ornamentais	SDA	60 dias
27/12/2017	Portaria SDA nº 151	IN Identidade e Qualidade e Procedimentos para uso na Alimentação Animal	SDA	60 dias
25/01/2018	Portaria SMC nº 04	IN Lista preliminar de espécies animais domesticadas	<u>SMC</u>	30 dias
22/01/2018	Portaria SDA nº 07	IN Importação de aves ornamentais e seus ovos férteis	SDA	30 dias
07/02/2018	Portaria SDA nº 10	IN Sistema Brasileiro de Identificação Individual de Bovinos e Búfalos – SISBOV	SDA	30 dias
23/02/2018	Instrução Normativa SDA nº 06	IN Isenção de registro dos subprodutos não destinados à alimentação humana obtidos de fontes ou tecidos animais	SDA	30 dias
07/03/2018	Portaria SMC nº 25	IN Realização de torneios leiteiros	<u>SMC</u>	60 dias
07/03/2018	Portaria SDA nº 18	IN Produção e comercialização de material de propagação da Batata	SDA	60 dias

D. Beneficiários:

a) internos:

- Secretário e Dirigentes das instâncias técnicas da SDA, que poderão tomar decisões baseadas no acompanhamento em tempo real da produção normativa da Secretaria; e
- AFFAs, que terão à sua disposição uma fonte confiável e atualizada de consulta à legislação agropecuária em vigor (SISLEGIS), para aplicação nos procedimentos de fiscalização e inspeção.

b) externos:

- empresas, que, além da possibilidade de melhor acesso e conhecimento da legislação, poderão ter reduzidos os prazos de tramitação de diversos processos relacionados às suas atividades fins; e

Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA
Secretaria de Defesa Agropecuária – SDA
Programa PRODEFESA

- sociedade, que poderá acompanhar e participar ativamente da produção normativa e da construção da agenda regulatória da SDA.

E. Caracterização do setor.

As ações aqui previstas são transversais a toda a SDA e impactam todas as áreas do setor produtivo agropecuário nacional. Serão gerenciadas pela Divisão de Análise e Revisão de Atos Normativos (DARAN/SDA).

III. Marco legal institucional:

- Portaria MAPA nº 17, de 24/01/2011: extinguiu a versão impressa de normas legais ou ementários de legislação, determinando sua divulgação por meio eletrônico no portal do Ministério, através de conexões diretas com o conteúdo do SISLEGIS. Além da redução de custos com papel e impressão, a ideia era evitar que o público tivesse acesso a normas que contivessem erros ou não estivessem mais em vigor;
- Portaria SDA nº 68, de 25/08/2015: aprovou o Manual de Boas práticas Regulatórias da SDA, instruindo as instâncias técnicas a utilizarem suas orientações no processo de elaboração, publicação e aplicação de atos normativos. Também apresenta o fluxograma a ser seguido no processo de produção normativa (Anexo I);
- Decreto nº 9.203, de 22/11/2017: estabeleceu a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.
- Portaria SDA nº 144, de 19/12/2017: reestruturou o Comitê Permanente de Análise e Revisão de Atos Normativos (CPAR) e o incumbiu de propor a agenda regulatória e apoiar o aperfeiçoamento de boas práticas regulatórias na SDA.

IV. Propostas de intervenção

Diante do acúmulo de efeitos indesejáveis que o anacronismo das normas tem gerado, o subcomponente C1.4 visa a revisão e adequação da base normativa da defesa agropecuária, promovendo a adequação jurídica, a contemporaneidade e o alinhamento aos conceitos e práticas internacionais quanto a: atenção à saúde animal e vegetal na estratégia de alimento seguro da fazenda à mesa e a idoneidade dos produtos, insumos e serviços agropecuários; definição clara dos papéis de todos os intervenientes da agropecuária nacional; responsabilidade para quem produz, com metodologia segura de autocontrole; equidade no desenvolvimento da agricultura, independentemente da localização geográfica e do porte do empreendimento; análise dos riscos (abrangendo a avaliação, gestão e comunicação dos riscos).

O subcomponente C1.4 é composto por 6 atividades, conforme descritas a seguir:

a) Estabelecer instância e procedimentos para elaboração, revisão, consolidação, implementação e revogação de atos normativos

Reestruturado em dezembro/2017, o Comitê possui atualmente maior institucionalidade, sendo composto atualmente por representantes – titulares e suplentes – das instâncias mais diretamente envolvidas com a produção normativa da SDA. Entretanto, a área responsável pela coordenação dos trabalhos (Divisão de Análise e Revisão de Atos Normativos - DARAN) não possui equipe nem equipamentos suficientes para desempenhar a tarefa.

Ressalte-se que, o Comitê tem se reunido com regularidade, embora encontre dificuldades para cumprir suas atribuições de apoiar o processo de produção normativa da SDA, de acordo com o disposto no Manual de BPR.

Pelo exposto, a adequada estruturação do CPAR e da DARAN é condição indispensável para a proposição de procedimentos para elaboração, revisão, consolidação, implementação e revogação de atos normativos, a serem

seguidos pelas unidades da SDA. O Comitê também se encontra impedido de promover um levantamento confiável da legislação agropecuária em vigor, situação agravada pela desatualização do Sistema de Consulta à Legislação (SISLEGIS).

b) Levantar, gerir e revisar o estoque regulatório da SDA

Frise-se que a gestão do estoque regulatório é fundamental para a construção de uma agenda regulatória, como se deseja na SDA. Isto é, antes de planejar regulamentação futura, deve-se conhecer a fundo a legislação já existente para evitar a sobreposição ou contradição de regulamentos.

Ademais, trata-se de tarefa a ser iniciada o quanto antes, mas sem fim determinado. Na verdade, reveste-se de um caráter permanente, pois a revisão dos regulamentos deve ser constante, como forma de antecipar desusos e/ou contradições com outras normas, dada a possibilidade da ocorrência de fatores imprevisíveis, alterações de contexto, mudanças tecnológicas ou adaptações incontornáveis no comportamento dos agentes após a implementação de uma ação.

É inegável que sua execução pode – e deve – ser facilitada pelo intercâmbio com outros órgãos e países com experiência no processo paulatino de revisão e “guilhotina” regulatória que permita:

- i) expurgar e revogar os atos obsoletos;
- ii) compatibilizar os contraditórios; e
- iii) consolidar os relacionados, porém dispersos.

c) Disponibilizar fonte de consulta atualizada aos atos normativos em vigor

O Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) disponibiliza para o cidadão um banco de dados que armazena toda a legislação de seu interesse, inclusive normas produzidas por outros órgãos, colaborando para a transparência dos atos governamentais.

Criado em 2002 e reformulado no final do ano de 2008, o Sistema de Consulta à Legislação (SISLEGIS) possui ampla base de normativos federais de

Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA
Secretaria de Defesa Agropecuária – SDA
Programa PRODEFESA

hierarquia superior e administrativa. Podem ser pesquisadas legislações e normas publicadas desde o ano de 1860, quando surgiu a Secretaria de Estado dos Negócios da Agricultura, Comércio e Obras Públicas, antecessora do MAPA.

O objetivo é dotar o Ministério de uma fonte única de consulta à legislação, recuperando textos e disponibilizando grande acervo por meio de pesquisa fácil, rápida e confiável. Traz, ainda, facilidades para a recuperação da legislação por assuntos indexados, organizados em árvores temáticas.

A partir da publicação da Portaria MAPA nº 17, de 24/01/2011, o sistema passou a ter maior visibilidade e importância. A referida portaria extinguiu a versão impressa de normas legais ou ementários de legislação, determinando sua divulgação por meio eletrônico no portal do Ministério, através de conexões diretas com o conteúdo do SISLEGIS. Além da redução de custos com papel e impressão, a ideia era evitar que o público tivesse acesso a normas que contivessem erros ou não estivessem mais em vigor.

Entretanto, com o final do contrato de prestação de serviços que garantia a sua atualização, o SISLEGIS foi praticamente abandonado em meados de 2015, embora ainda continue acessível no endereço <http://sistemasweb.agricultura.gov.br/sislegis/>. Em junho/2016, a empresa originalmente contratada estimou em R\$ 4.185.942,00 (quatro milhões cento e oitenta e cinco mil novecentos e quarenta e dois reais) os custos necessários para a atualização da base de dados.

A realidade dinâmica do agronegócio e o incremento do volume do comércio de produtos agropecuários têm desafiado a atuação do MAPA não só no que tange à inspeção dos padrões de segurança alimentar, mas também quanto à necessidade de criação, adaptação e atualização constante das normas regulatórias. A cada dia, novos atos normativos são publicados nos meios oficiais de divulgação (Diário Oficial da União e Boletim de Pessoal e Serviços do MAPA), ampliando o já vasto estoque de regulamentação e documentação técnica. Uma vez atualizado o acervo do sistema, a BINAGRI estima que a atualização diária da base de dados implique no cadastramento de 18 (dezoito) atos normativos por dia, em média.

Diante da necessidade imperativa de manter esse legado sob controle, e das limitações orçamentárias vigentes atualmente na Administração Pública, foi

apresentada proposta de solução interna em que é dispensável a contratação de terceiros, pois a base de dados e os códigos fontes do SISLEGIS já são de propriedade do MAPA. Ademais, pretende-se a automatização do processo de pesquisa e obtenção de informações.

Como a infra de TI do MAPA está bastante sobrecarregada, resta comprometida a possibilidade de expansão e o atendimento de novas demandas. Por este motivo, projetos interligados de melhoria foram planejados: sistema de armazenamento (Storage), sistema de backup, licenças de banco de dados, fábrica de software, aquisição de servidores de Rede e switches.

Especificamente para o SISLEGIS, é de particular importância a aquisição e adaptação de sistema cognitivo (ex: IBM-watson ou semelhante). Permite realizar inferências da legislação agropecuária, selecionar o que for relevante para um caso concreto, formular hipóteses e gerar respostas sustentadas por referências e citações, segundo as normas disponíveis, para facilitar a tomada de decisão e reduzir as consultas jurídicas.

d) Implementar o Manual de Boas Práticas Regulatórias da SDA

A publicação do Manual de BPR, em agosto/2015, representou importante avanço rumo ao aprimoramento das práticas de regulamentação e ao aperfeiçoamento da gestão institucional da SDA. Porém, a realidade é que os servidores da SDA pouco conhecem sobre o Manual. A fraca implementação de suas diretrizes acabou por agravar a falta de clareza nos procedimentos e competências para a elaboração, aprovação e publicação de atos normativos.

e) Desenvolver o Sistema de Monitoramento de Atos Normativos (SISMAN)

Os objetivos “d” e “e” devem ser tratados conjuntamente, pois a construção do *Sistema de Monitoramento de Atos Normativos (SISMAN)* é uma estratégia para alavancar a implementação do *Manual de Boas Práticas Regulatórias da SDA*.

Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA
Secretaria de Defesa Agropecuária – SDA
Programa PRODEFESA

Assim, como forma de converter o Manual em uma ferramenta digital, a Divisão de Análise e Revisão de Atos Normativos (DARAN) coordenou o desenvolvimento do SISMAN. Trata-se de inovação no âmbito da Administração Pública Federal, que revisa o fluxograma estabelecido pelo Manual, em 12 (doze) etapas:

1-Iniciativa > 2-Análise de Impacto Regulatório > 3-Elaboração > 4-Proposição/Anuência Prévia > 5-Consulta Pública/Notificação Internacional > 6-Audiência Pública > 7-Consolidação > 8-Análise CPAR > 9-Análise CONJUR > 10-Assinatura > 11-Publicação > 12-Implementação (Avaliação de Resultado Regulatório)

O SISMAN permitirá o acompanhamento de propostas específicas de atos normativos, desde a iniciativa e elaboração da minuta até a publicação e implementação. E também será possível monitorar toda a produção normativa da SDA, tanto pelos servidores quanto pelo público em geral, por meio da extração de relatórios em tempo real, segundo diferentes critérios (status de andamento, unidade responsável, tema, tipo de norma, origem da demanda etc).

O Sistema irá fortalecer e ampliar a participação social no processo de elaboração de atos normativos, através da disponibilização de mecanismo interno de consulta pública, o que facilitará sobremaneira o envio de contribuições e a emissão de pareceres sobre as propostas recebidas.

f) Construir a Agenda Regulatória da SDA:

No âmbito dos Projetos Estratégicos da SDA, agenda regulatória irá suprir deficiências encontradas na produção normativa da Secretaria, como a ausência de critérios de priorização, a baixa participação social, a falta de transparência e previsibilidade, a insegurança jurídica e a interferência política.

O escopo do projeto é relativamente amplo. Envolve o levantamento inicial do arcabouço legal vigente, a elaboração da metodologia a ser seguida na construção e priorização da agenda e, por fim, o encaminhamento de minuta a ser aprovada por ato ministerial.

Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA
Secretaria de Defesa Agropecuária – SDA
Programa PRODEFESA

A primeira agenda funcionará como um piloto de duração bianual (2019-2020), mas este prazo deve ser alongado nas agendas posteriores, a critério do CPAR. Pretende-se que cubra períodos de transição governamental, como um compromisso a ser seguido independentemente de mudanças políticas. Neste contexto, também é crucial o alinhamento com as diretrizes do Plano Plurianual (PPA) e do Planejamento Estratégico do MAPA.

A iniciativa certamente contribuirá para o aumento da credibilidade da instituição perante a sociedade. Entretanto, para efetivamente atender aos anseios sociais por maior acesso ao processo regulatório, uma estratégia de ampla divulgação deverá ser articulada para alcançar a participação da sociedade civil, academia, setor regulado e outros órgãos parceiros. Esta transparência não só trará maior segurança jurídica e legitimidade à produção normativa, como também permitirá que os resultados reflitam as necessidades e o interesse público.

Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA
Secretaria de Defesa Agropecuária – SDA
Programa PRODEFESA

V. Resultados e Indicadores de resultado do subcomponente C1.4

<i>INSUMOS</i>	<i>ATIVIDADES</i>	<i>PRODUTOS</i>	<i>RESULTADOS</i>	<i>IMPACTOS</i>
C1.4: Implantação de Boas Práticas Regulatórias				
1) Apoio do Secretário da SDA 2) Levantamento do estoque regulatório de cada instância da SDA 3) Manual de Boas Práticas Regulatórias da SDA	1) Estabelecer instância e procedimentos de análise e revisão de atos normativos 2) Revisar atos normativos destinados à regência da sanidade animal e vegetal, bem como à padronização e inspeção de insumos e serviços agropecuários e de produtos de origem animal e vegetal	1) Comitê Permanente de Análise e Revisão de Atos Normativos estabelecido e operacional 2) Procedimentos administrativos para elaboração, revisão, implementação e revogação de atos normativos estabelecidos e adotados 3) Atos normativos de defesa agropecuária revisados 4) Atos normativos em desuso ou contraditórios revogados	a) Segurança jurídica b) Efetividade da inspeção/fiscalização de produtos de interesse agropecuário c) Redução do tempo de execução de processos finalísticos d) Diminuição dos prazos de elaboração e publicação de atos normativos, por tipo de ato normativo e) Participação social no processo de produção normativa, através de consultas e audiências públicas (>percentual de normas submetidas a consulta pública)	a) Contribui para uma maior eficiência e efetividade da fiscalização e inspeção agropecuária b) Transparência na produção normativa
1) Apoio da Coordenação Geral de Tecnologia de Informação - CGTI	3) Disponibilizar fonte de consulta atualizada aos atos normativos em vigor	1) SISLEGIS – Sistema de Consulta à Legislação atualizado		

Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA
Secretaria de Defesa Agropecuária – SDA
Programa PRODEFESA

<p>1) Apoio da Coordenação Geral de Tecnologia de Informação - CGTI</p> <p>2) Envolvimento dos membros do Comitê Permanente de Análise e Revisão de Atos Normativos</p>	<p>4) Implementar o Manual de Boas Práticas Regulatórias da SDA</p> <p>5) Construir o Sistema de Monitoramento de Atos Normativos (SISMAN)</p>	<p>1) SISMAN – Sistema de Monitoramento de Atos Normativos em produção</p>	f) Compromisso político	
<p>1) Apoio do Secretário da SDA</p> <p>2) Envolvimento dos membros do Comitê Permanente de Análise e Revisão de Atos Normativos</p> <p>3) Contratação de consultoria para proposição de método e condução de oficinas</p>	<p>6) Construir a 1ª Agenda Regulatória da SDA</p> <p>✓ Identificar e selecionar os participantes</p>	<p>1) 1ª Agenda Regulatória da SDA válida para o biênio 2019-2020, aprovada por ato ministerial</p> <p>b) Participação social no processo de produção normativa</p>		

Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA
Secretaria de Defesa Agropecuária – SDA
Programa PRODEFESA

A Matriz de Resultados acima mostra a lógica vertical do Subcomponente C1.4 - Implantação de Boas Práticas Regulatórias. São indicados os insumos necessários para a execução das atividades apresentadas que, por sua vez, gerarão os produtos previstos. Tais produtos gerarão os resultados esperados que, por sua vez, provocarão os impactos no ambiente da SDA.

VI. Plano de Investimento

É estimado um investimento de US\$ 1.000,000.00 (um milhão de dólares) neste subcomponente, durante os 5 anos de duração do Programa PRODEFESA. A Unidade Administrativa responsável pela execução deste subcomponente será a Divisão de Análise e Revisão de Atos Normativos (DARAN) da Secretaria de Defesa Agropecuária (SDA).

A tabela abaixo apresenta valores indicativos de investimentos deste subcomponente, para cada ano do PRODEFESA:

1.4	Implantação de Boas Práticas Regulatórias	2019	2020	2021	2022	2023
		US\$ 299.500	US\$ 6.000	US\$ 182.500	US\$ 6.000	US\$ 500.000
1.4.1	Procedimentos de gestão de normativas e revisão do estoque regulatório existente	50.000		22.500		72.500
1.4.2	Uso de TI para apoio à implementação de boas práticas regulatórias	199.500	6.000	50.000	6.000	267.500
1.4.3	Elaboração da agenda regulatória	50.000		110.000		160.000