



MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO
SECRETARIA DE DEFESA AGROPECUÁRIA
DEPARTAMENTO DE SUPORTE E NORMAS
COORDENACAO DE AUDITORIA E GESTAO DE RISCO

NOTA TÉCNICA Nº 1/2022/COAGRI/DSN/SDA/MAPA

PROCESSO Nº 21000.007728/2022-56

INTERESSADO: SECRETARIA DE DEFESA AGROPECUARIA

1. ASSUNTO

1.1. Alteração na redação da Portaria SDA nº 492, de 23 de dezembro de 2021.

2. REFERÊNCIAS

2.1. Ofício 030/2022 - Presidência/ ANFFA Sindical (19815892)

2.2. Portaria SDA nº 492, de 23 de dezembro de 2021 - Cria o Banco de Auditores do SUASA.

2.3. Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020 - Regulamenta a análise de impacto regulatório, de que tratam o [art. 5º da Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019](#), e o [art. 6º da Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019](#).

2.4. Decreto nº 5.741, de março de 2006 - Regulamenta os arts. 27-A, 28-A e 29-A da Lei nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991, organiza o Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária, e dá outras providências.

3. SUMÁRIO EXECUTIVO

3.1. Avaliação da dispensa de Análise de Impacto Regulatório para alteração da redação da Portaria SDA nº 492, de 23 de dezembro de 2021.

4. ANÁLISE

4.1. O Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020 regulamentou a Análise de Impacto Regulatório - AIR para todos os atos infralegais que fossem formulados pela administração pública. Em seu artigo 3º, o Decreto demonstrou que a edição, alteração ou a revogação de atos normativos de interesse geral será precedida de AIR.

4.2. Com a estruturação do Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária - SUASA, o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - Mapa ficou definido como o gestor nacional do Sistema.

4.3. A política estruturada pelo Decreto nº 5.741/2006 vislumbra que o Sistema de Inspeção aderido ao SUASA, terá equivalência a legislação federal e poderá definir os critérios e procedimentos de inspeção, bem como a aprovação de plantas fabris. Para que o processo de adesão ao SUASA seja efetivado, são requeridas auditorias por parte do Mapa e dos Órgãos Estaduais e Distrital, ou seja, 28 entidades estão envolvidas no fluxo deste trabalho. Devido ao grande número de agentes envolvidos, a padronização e harmonização de procedimentos é extremamente requerido. Todavia, é perceptível a baixa adesão a proposta, visto que a partir da vigência do normativo que estabeleceu o SUASA até o início de 2019 havia 12 estados aderidos (44%), 18 municípios e 3 consórcios de municípios, que juntos representam 1,53% dos municípios brasileiros.

4.4. Quando foi estabelecida a competência para gestão do SISBI ao Mapa, houve diversos esforços para fomento da política que estabeleceu o SISBI. Apenas em 2011, foi publicada uma diretriz dos requisitos para adesão dos Estado, Distrito Federal e Municípios ao SUASA, através da Instrução Normativa MAPA nº 36. Porém, em 2015, com a publicação do Decreto nº 8.445, a IN Mapa nº 36/2011

ficou desatualizada. Avaliando esse histórico, fica demonstrado que houve pouca articulação entre os serviços para que ocorresse o alinhamento e harmonização e padronização dos procedimentos para adesão ao SISBI-POA. O legislativo federal cria a Lei de Política Agrícola em 1991 e, somente, 15 anos após a sua publicação, que houve a estruturação do Decreto que regulamentou o SUASA. O Mapa necessitou de 5 anos para editar o primeiro documento que delineasse as orientações de adesão. Nos anos seguintes, foram efetuados ajustes na redação do Decreto nº 5.741/2006 e o Mapa necessitou de mais alguns anos para atualizar a legislação. Não obstante, a partir do Decreto nº 9.667/2019, que reestruturou o Mapa, foi estabelecido o Departamento de Suporte e Normas, que recebeu uma competência para coordenar o SISBI e a gestão e governança do SUASA. Desde o estabelecimento da Coordenação do SUASA, estão sendo estruturadas ações de promoção da adesão de Serviços de Inspeção Estaduais, Distrital e Municipal ao SISBI.

4.5. Em 2015, o Mapa, tentando implementar diretrizes voltadas a vanguarda regulatória, publicou a Portaria SDA nº 68, que apresentou o Manual de Boas Práticas Regulatórias da Secretaria de Defesa Agropecuária. Na sequência, a luz das diretrizes do Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, que estabeleceu a política de governança da administração pública federal, autárquica e fundacional, tivemos a publicação do Guia orientativo para elaboração de Análise de Impacto Regulatório (AIR), pela Casa Civil da Presidência da República do Brasil. Em 2019, a Lei nº 13.874, conhecida como a Lei de Liberdade Econômica, ratificou a importância das Boas Práticas Regulatórias, como uma forma de aprimorar o papel regulador da União e aprimorar os mecanismos de controles impostos pelo poder público.

4.6. Se avaliarmos as diretrizes preconizadas pelo Decreto nº 5.741/2006, deveria ocorrer a elaboração do Plano Plurianual do SUASA, ferramenta que nortearia as ações de atendimento a Sanidade Agropecuária Brasileira, servindo para todos os entes envolvidos do SUASA, como balizador do planejamento de curto e médio prazo das ações do poder público. Desde 2006, nunca ocorreu a elaboração do PPA SUASA e diversas são as causas associadas, dentre elas, a descontinuidade administrativa, que não permite uma articulação mais ativa e o aprimoramento da comunicação intra-institucional e interinstitucional. Apenas em 2018, foi elaborado o Guia para Avaliação de Políticas Públicas Ex-Ante, de forma a auxiliar o governo a aperfeiçoar o planejamento estratégico para médio e longo prazo, além possibilitar maior transparência dos dados obtidos na gestão de uma Política Pública. A mudança decorreu da publicação do Decreto nº 9.203/2017, que apresentou os critérios para avaliação das políticas públicas estruturadas pelo governo federal.

4.7. Historicamente, as ações de atendimento à sanidade agropecuária empregam o mecanismo de convênios como forma de promoção e de fomento para que estados desenvolvam e aprimorem o seu papel para garantia zootosanitária. Muitos percebem que o repasse de recursos seria a contrapartida relevante efetuada pelo governo federal. Infelizmente, o governo federal não estabelece convênios diretamente com municípios, o que dificulta a interlocução direta de contrapartidas. Todavia, com o cenário econômico demonstrando a necessidade de ajuste fiscal, há maior dificuldade para efetivar repasse de recursos, sendo necessário aperfeiçoar as ações de contrapartida que podem ser efetuadas. Existem diversos mecanismos que podem ser estabelecidos, como treinamentos, alinhamento técnico, compartilhamento de estrutura, entre outros, que para serem estabelecidos, dependem do nível de entrosamento e articulação existente entre os entes envolvidos.

4.8. Além dos cenários expostos, um elo muito importante é o trabalho de auditoria. A atividade auditoria consiste em uma atividade independente de avaliação, e pode ser resumida a um processo sistemático que objetiva ajudar a organização a atingir seus objetivos. Todavia, para estruturação desse desta atividade, o auditor precisa apresentar um perfil, competências técnicas e formação adequada para conseguir desempenhar seu papel de forma íntegra, objetiva, com confidencialidade e competência. Desde 2006, não houve articulação de treinamentos voltados para as boas práticas de auditoria. Aconteceram ações de desenvolvimento técnico, que não abarcaram todos envolvidos, na maioria das vezes, apenas no âmbito federal. Fatores que contribuem para dificultar a capacitação de todos agentes necessários perpassam pelo aspecto do custo financeiro. As atividades de capacitação sempre foram pensadas de forma presencial, requerendo custos com diárias, passagens, muitas vezes pagamento de inscrição. Com a modernização tecnológica ocorrida na área de ensino, fica iminente que o emprego de ferramentas de ensino à distância pode auxiliar a mitigar a deficiência e os

proventos financeiros requeridos para efetivação de boas práticas de formação e harmonização do conteúdo de auditoria e técnico.

4.9. Em 2019, iniciaram ações de formação direcionada para o processo de adesão ao SISBI, em aspectos técnicos. No acordo de resultados da Secretaria de Defesa Agropecuária para o biênio 2020/2021, o Departamento de Suporte e Normas está elaborando as diretrizes e competências requeridas para a formação de auditores voltados à sanidade agropecuária, que incluirá os auditores que atuam no SISBI. Importante salientar, que as auditorias empregam o corpo técnico específico do Mapa ou dos órgãos estaduais, não promovendo uma articulação adequada, para mitigar custos e esforços. Esse fato restringe o corpo técnico disponível, pois os agentes que executam auditoria, não se dedicam exclusivamente para tal finalidade, desempenhando inúmeras outras tarefas. Em muitos casos, os órgãos estaduais e inclusive o Mapa, não possuem disponibilidade de corpo técnico para atender a demanda, empregando sempre o mesmo agente público no processo, podendo ocorrer erros de percepção e de condução do processo de auditoria.

4.10. A articulação e estruturação de um banco de auditores é necessária para aperfeiçoar e adequar todos recursos envolvidos no processo, promovendo um serviço com valor agregado, atendendo o objetivo pretendido pelo SUASA, a integração e melhoria das ações voltadas à sanidade agropecuária. Visando atender esse objetivo, iniciou à nível central, a elaboração de um Manual Orientativo de Auditoria, para promover o nivelamento do assunto e que será empregado para a condução da formação dos auditores que atuam no âmbito do SUASA.

4.11. Além disso, conforme previsto no §2º do art. 153 do Decreto nº 5.741/2006:

...

Art. 153. São condições para o reconhecimento da equivalência e habilitação dos serviços de inspeção de produtos nos Sistemas Brasileiros de Inspeção de Produtos e Insumos Agropecuários:

§ 2º Competem aos serviços públicos de inspeção dos Estados que aderiram aos Sistemas Brasileiros de Inspeção de Produtos e Insumos Agropecuários a análise da documentação e a realização de auditoria técnico-administrativa para verificação da equivalência dos serviços públicos de inspeção vinculados aos Municípios e aos consórcios de Municípios em sua jurisdição, antes da aprovação final pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.

4.12. Por fim, as dimensões territoriais, étnicas e culturais do território brasileiro fomentam e promovem a pluralidade social que abarca os pilares de construção de nossa sociedade. No entanto, ao elaborarmos diretrizes que pretendem ter vigência nacional, as diferenças regionais de estrutura física e aspectos socioeconômicos nem sempre são consideradas. Quando das avaliações para adesão ao SISBI, esse fator precisa ser avaliado de forma efetiva, pois há heterogeneidade no grau de amadurecimento e desenvolvimento das competências dos Serviços de Inspeção, visto que os nichos agropecuários são distintos. A relevância de determinadas cadeias, por questões regionais, direciona o tipo de sistema, estabelecimento e estrutura que comporão o Serviço de Inspeção.

4.13. Em dezembro de 2021, a Secretaria de Defesa Agropecuária - SDA publicou a Portaria SDA nº 492, de 23 de dezembro de 2021, que criou o Banco de Auditores do SUASA. O ato normativo teve seu processo normativo registrado no SEI 21000.039735/2020-55, e cumpriu o rito de Boas Práticas Regulatórias, tendo sido efetuada AIR e validação da minuta por meio de mecanismos de participação social. Todavia, após sua publicação, um dos atores afetados pelo ato, emitiu documento requerendo ajustes na redação do normativo. A SDA recebeu os questionamentos apresentados no Ofício 030/2022 - Presidência/ ANFFA Sindical (19815892) e requereu do Departamento de Suporte e Normas - DSN, que fosse estabelecido um canal com esse ator, para promoção dos ajustes e esclarecimentos que fossem necessários. A partir de reuniões que ocorreram entre os representantes da SDA e do ator afetado, foram esclarecidos os apontamentos e acordados os ajustes normativos que precisariam ser efetuados. Como o prazo ajustes na redação do normativo já havia esgotado, foi instruído novo processo para esta finalidade. Conforme apresentado na proposta inicial, o normativo que Cria o Banco de Auditores visa mitigar a ocorrências de auditorias documentais e operacionais do SUASA com procedimentos, critérios técnicos e interpretações da legislação desarmonizados.

4.14. Inicialmente, o ator afetado não foi percebido na AIR que estabeleceu a Portaria SDA nº 492/2021, pois a compreensão dos aspectos legais estavam claros no Decreto nº 5.741/2006 aos

membros que efetuaram tal avaliação. Entretanto, a falha de compreensão do papel do MAPA como instância central e coordenador do Sistema Brasileiro de Inspeção de Produtos e Insumos Agropecuários pelo ator afetado requer que sejam promovidos ajustes para aclarar a compreensão legal. Assim, as alterações a serem promovidas são apenas para clareza do normativo, sem alteração do mérito, sendo que a AIR pode ser dispensada, sendo enquadrado no dispositivo:

Art. 4º A AIR poderá ser dispensada, desde que haja decisão fundamentada do órgão ou da entidade competente, nas hipóteses de:

... III - ato normativo considerado de baixo impacto;

4.15. Os ajustes a serem efetuados não alteram os objetivos avaliados na AIR que estabeleceu a Portaria SDA nº 492/2021, de:

4.15.1. Padronização de procedimentos entre os entes do SUASA;

4.15.2. Aplicação de critérios harmonizados;

4.15.3. Diminuição do risco de interpretação dúbia;

4.15.4. Auxílio nas ações de capacitação; e

4.15.5. Aprimoramento da gestão dos agentes que atuam nas ações do SUASA.

5. CONCLUSÃO

5.1. A proposta regulatória é considerada de baixo impacto, conforme Diretrizes Gerais e Guia Orientativo para Elaboração de Análise de Impacto regulatório - AIR, do Governo Federal, pois não provoca aumentos de custos aos agentes econômicos ou usuários dos serviços prestados e não repercute de forma substancial nas políticas de saúde, segurança, ambientais, econômicas ou sociais, visto que já existe delegação de competência estabelecida em ato hierarquicamente superior. A proposta visa apenas ajustar a redação da Portaria SDA nº 492/2021, para trazer maior clareza ao normativo, frente ao pleito apresentado por um ator afetado pelo ato.



Documento assinado eletronicamente por **FABRICIO PEDROTTI, Coordenador**, em 14/02/2022, às 10:46, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sistemas.agricultura.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **20106948** e o código CRC **424A5D24**.