

Análise de Impacto Regulatório

I. DADOS DA PROPOSTA DE ATO NORMATIVO

I.1 Identificação e lotação dos servidores envolvidos na elaboração da AIR:

Departamento	Representantes
DSN	Ana Paula Franco de Souza
DSN	Lino Luiz da Motta Santo Colsera
DEGES	Fabício Teles
DIPOV	Karina Fontes Coelho Leandro
DIPOV	Marlos Schuck Vicenzi
DSV	André Felipe C. P. da Silva
DSV	Henrique Bley
DSV	Marcelo Bressan
DSV	Ricardo Hillman
DSV	Uellen Lisoski Duarte Colatto
DIPOA	Manoel Soares
DIPOA	Rafael Filipputti
DIPOA	Carla Susana Rodrigues

DSA	Gabriel Batista de Oliveira Borges
DSA	Andréa Fernandes Perez Nunes
DSA	Martha de Oliveira Bravo
DSA	Lia Treptow
DSA	Marcos Vinicius Leandro Junior
DSA	Carlos Henrique Pizarro Borges
DSA	Nilton Antonio de Morais
DSA	Tatiana Morais Barbosa
DSA	Andréa Fernandes Perez Nunes
DSA	Martha de Oliveira Bravo
DTEC	Marcos Eielson
DTEC	Rodrigo Nazareno
DTEC	Claudimir Roberto Sanches
DTEC	Leandro Barbieri

II - IDENTIFICAÇÃO DO PROBLEMA

II.1 Descrever brevemente qual o problema ou a situação que a proposta pretende solucionar. Quais as suas causas?

Problema Regulatório:

- **Procedimentos sancionatórios e cautelares desarmonizados e, em algumas áreas, insuficientes para atingir os objetivos da defesa agropecuária.**

O Projeto de Lei nº 1.293/2021, de autoria do Poder Executivo, dispõe sobre programas de autocontrole dos agentes privados regulados pela defesa agropecuária e sobre a organização e os procedimentos aplicados pela defesa agropecuária aos agentes das cadeias produtivas do setor agropecuário, institui o Programa de Incentivo à Conformidade em Defesa Agropecuária e a Comissão Especial de Recursos da Defesa Agropecuária, e revoga dispositivos das leis aplicadas à defesa agropecuária que estabelecem penalidades e sanções.

Consta deste PL dispositivos sobre Medidas cautelares, Penalidades, Infrações, Graduação das infrações, Agravantes e atenuantes e Rito processual sancionatório. Realizamos esta AIR com o objetivo de avaliar os impactos sobre a defesa agropecuária em decorrência da publicação desta Lei em relação a esses temas, assim como propor uma estratégia para compatibilização dos decretos - 23 decretos que regulamentam as ações nas diversas áreas na Secretaria de Defesa Agropecuária - com esta nova lei.

Com isto é importante esclarecer que não foi objeto específico desta AIR o próprio Projeto de Lei nº 1.293/2021 e nem as razões que levaram a sua proposição, portanto não fizemos nenhum tipo de avaliação estruturada quanto ao seu conteúdo.

Listamos abaixo as consequências do problema para os principais atores e os fatores ou situações que o provocam. É possível observar o alto grau de complexidade do assunto e o seu impacto sobre a eficiência das ações de defesa agropecuária.

Consequências:

Secretaria de Defesa Agropecuária

- Judicialização
- Insegurança jurídica na aplicação de sanções
- Indefinição quanto às instâncias
- Demora na instrução dos processos administrativos de apuração de infração
- Impossibilidade de aplicação de sanções para determinadas irregularidades, aumentando a probabilidade da reincidências
- Dificuldade de aplicar diversos e diferentes procedimentos de fiscalização e coerção (servidores lotados nos estados e nas secretarias estaduais e municipais)
- Dificuldade para estabelecer procedimentos padronizados em todas as áreas
- Dificuldade de interpretação da legislação
- Baixa eficiência nas ações de fiscalização
- Alta complexidade na gestão da secretaria
- Retrabalho
- Risco de descumprimento dos objetivos da defesa agropecuária
- Dificuldades na identificação de pontos de melhorias
- Prejuízo à imagem da SDA

Setor regulado.

- Insegurança jurídica
- Informalidade
- Redução da competitividade do agronegócio
- Dificuldade de interpretação da legislação
- Despadronização nos ritos fiscalizatórios e processual inter e entre os departamentos da SDA
- Desestímulo ao cumprimento das regras
- Risco de perda de mercados
- Risco de perda ou prejuízo do negócio

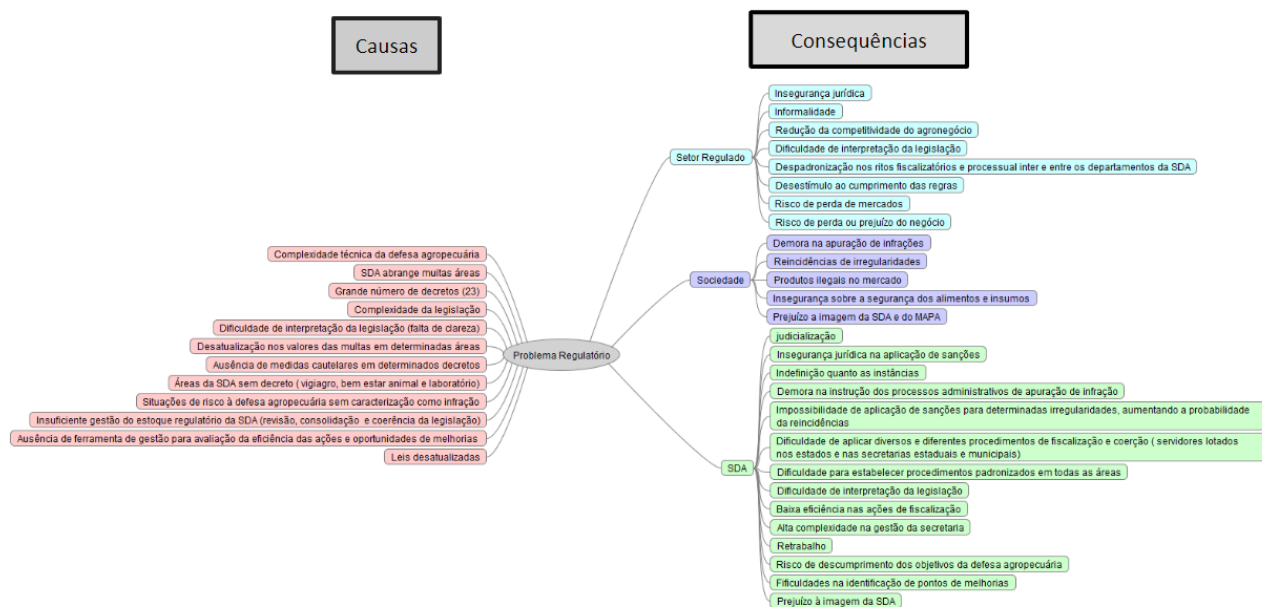
Sociedade

- Demora na apuração de infrações
- Reincidências de irregularidades
- Produtos ilegais no mercado
- Insegurança sobre a segurança dos alimentos e insumos
- Prejuízo à imagem da SDA e do MAPA

Causas:

- Complexidade técnica da defesa agropecuária
- SDA abrange muitas áreas
- Grande número de decretos (23)
- Complexidade da legislação
- Dificuldade de interpretação da legislação (falta de clareza)
- Desatualização nos valores das multas em determinadas áreas
- Ausência de medidas cautelares em determinados decretos
- Áreas da SDA sem decreto (vigiagro, bem estar animal e laboratório)
- Situações de risco à defesa agropecuária sem caracterização como infração
- Insuficiente gestão do estoque regulatório da SDA (revisão, consolidação e coerência da legislação)
- Ausência de ferramenta de gestão para avaliação da eficiência das ações e oportunidades de melhorias
- Leis desatualizadas

Gráfico 1. Árvore do problema regulatório.



II.2 Esse problema ou situação pode ser considerado como uma prioridade institucional? Indicar objetivamente as razões.

Sim, pois o PL já foi aprovado na Câmara dos Deputados e foi enviado ao Senado, em 10 de maio de 2022, onde poderá ser avaliado apenas pela Comissão de Agricultura e Reforma Agrária e ser convertido em lei nos próximos meses.

Outro aspecto que torna a regulamentação uma prioridade é que após a publicação da lei, os atos normativos da SDA ficarão em desacordo com o disposto nesta nova lei, o que pode acarretar judicialização, comprometer ou até inviabilizar as ações fiscalizatórias e sancionatórias da defesa agropecuária.

Para ilustrar o comentário anterior, a publicação da lei vai requerer inclusão nos decretos de medidas atenuantes e agravantes e de medidas cautelares, graduação das multas, atualização do rito processual e das penalidades e conseqüentemente realizar a correlação das penalidades com as infrações.

II.3 Se o MAPA não adotar alguma medida para resolver o problema ou situação (hipótese de não ação), qual seria a tendência com relação às consequências? (Marque apenas uma opção).

- 1 () Agrava-se rapidamente.
- 2 () Agrava-se lentamente.
- 3 () Mantém-se estável.
- 4 () Resolve-se lentamente
- 5 () Resolve-se rapidamente.
- 6 (X) Imprevisível.

III - IDENTIFICAÇÃO DOS ATORES OU GRUPOS AFETADOS PELO PROBLEMA REGULATÓRIO

III.1 Quais seriam os principais atores afetados pelo problema regulatório

Considerando que foram identificados 23 decretos que englobam todas as áreas de atuação da SDA, optamos por uma abordagem mais generalista e definimos os seguintes atores:

- a. Estabelecimentos, produtores rurais e suas associações
- b. Órgãos de Defesa Agropecuária (SDA, secretarias estaduais e municipais)
- c. Sociedade no geral.

IV - IDENTIFICAÇÃO DA BASE LEGAL

IV.1 Indique os atos normativos que amparam a resolução do problema ou situação, no âmbito das atribuições legais e regulamentares do MAPA e da SDA.

Tendo em conta os dispositivos do PL sobre Medidas cautelares, Penalidades, Infrações, Graduação das infrações, Agravantes e atenuantes e Rito processual sancionatório, foram avaliados 46 decretos e leis. Esta avaliação e os artigos a serem objeto de compatibilização com esses temas estão anexados a este relatório.

Com relação aos decretos, identificou-se 506 artigos que tratam dos temas acima descritos. Desse total, 86% não apresentam as graduações de multa de acordo ao PL, 64% não possuem a descrição do que seriam as infrações (o que será necessário fazer para atender ao PL no dispositivo que determina graduação das infrações), 44% não apresentam agravantes e atenuantes e 76% possuem dispositivos sobre rito processual (que necessitará de revisão se for o caso de padronizar o rito).

Tabela 1. Decretos avaliados

Unidades	Decretos
DSA	Decreto nº 24.548, de 3 de julho de 1934 - Saúde animal Decreto nº 27.932, de 28 de março de 1950 - Saúde animal Decreto nº 187, de 9 de agosto de 1991 - Multiplicação animal Decreto nº 5.053, de 22 de abril de 2004 - Produto de uso veterinário Decreto nº 7.623, de 22 de novembro de 2011 - Rastreabilidade Decreto nº 8.236, de 5 de maio de 2014 - Registro genealógico Total: 6
DIPOA	Decreto nº 6.296, de 11 de dezembro de 2007 - Alimentação animal Decreto nº 9.013, de 29 de março de 2017 - Produto de Origem Animal Decreto nº 9.918, de 18 de julho de 2019 - Produto de Origem Animal artesanal Total: 3
DIPOV	Decreto 6.268, de 22 de novembro de 2007 - Classificação vegetal Decreto nº 6.871, de 4 de junho de 2009 - Bebidas Decreto nº 8.198, de 20 de fevereiro de 2014 - Vinho Decreto nº 10.026, de 25 de setembro de 2019 - Polpa artesanal Total: 4
DSN	Decreto nº 5.741, de 30 de março de 2006 -SUASA Total: 1
DSV	Decreto nº 24.114, de 12 de abril de 1934 - Defesa Sanitária Vegetal Decreto nº 86.765, de 22 de dezembro de 1981 - Aviação agrícola

	Decreto nº 4.074, de 4 de janeiro de 2002 - Proteção de de cultivares Decreto nº 2.366, de 5 de novembro de 1997 - OGM Decreto nº 5.591, de 22 de novembro de 2005 - OGM Decreto nº 4.680, de 24 de abril de 2003 - Agrotóxico Decreto nº 4.954, de 14 de janeiro de 2004 - Fertilizantes Decreto 10.586, de 18 de dezembro de 2020 - Sementes e mudas Total: 8
DTEC	Decreto nº 24.114 de 12 de abril de 1934 – listado também no DSV Decreto nº 24.548, de 3 de julho de 1934 – listado também no DSA Decreto nº 5.741, de 31 de julho de 2006 – listado também no DSN Decreto nº 6.323, de 27 de dezembro de 2007 - Orgânicos Total: 1
	Total: 23

Tabela 2. Resumo da avaliação dos decretos frente aos dispositivos do PL.

Medidas cautelares	
sem medidas cautelares	12,5%
medidas cautelares distintas	87,5%
Penalidades	
sem penalidades	16,0%
penalidades distintas	84,0%
Infrações	
sem descrição das infrações	33,3%
com descrição de infrações	66,7%
Graduação das infrações	
sem graduação	58,3%
graduações distintas	37,5%
mesmas graduações	4,2%
Agravantes e atenuantes	
sem agravantes e atenuantes	45,8%
atenuantes e agravantes definidos	54,2%
Rito processual sancionatório	
sem rito processual	20,8%
com rito processual	79,2%

Tabela 3. Leis e decretos- lei avaliados

Unidades	Leis e Decretos-lei
DSA	Lei nº 569, de 21 de dezembro de 1948 - Saúde animal Lei nº 4.714 de 29 de junho de 1965 - Marcação de fogo Lei nº 4.716, de 29 de junho de 1965 - Registro genealógico Decreto-Lei nº 467, de 13 de fevereiro de 1969 - Produto de uso veterinário Decreto-Lei nº 818, de 5 de setembro de 1969 -Habilitação Lei nº 6.446, de 5 de outubro de 1977 - Multiplicação animal Lei nº 12.097, de 24 de novembro de 2009 - Rastreabilidade Total: 7
DIPOA	Lei nº 1.283, de 18 de dezembro de 1950- Produto de Origem Animal Lei nº 6.198, de 26 de dezembro de 1974 - Alimentação animal Lei nº 7.889, de 23 de novembro de 1989 - Produto de Origem Animal Total: 3
DIPOV	Lei nº 7.678, de 8 de novembro de 1988 - Vinho Lei nº 8.918, de 14 de julho de 1994 - Bebidas Lei nº 9.972, de 25 de maio de 2000 - Classificação vegetal Lei nº 13.648, de 11 de abril de 2018 - Polpa artesanal Total: 4
DSN	Lei nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991 - SUASA Total: 1
DSV	Decreto-Lei nº 917, de 8 de outubro de 1969 - Aviação agrícola Lei nº 6.894, de 16 de dezembro de 1980 - Fertilizantes Lei nº 7.802, de 11 de julho de 1989 - Agrotóxico Lei nº 9.456, de 25 de abril de 1997- Proteção de cultivares Lei 10.711, de 5 de agosto de 2003 - Sementes e mudas Lei nº 11.105, de 24 de março de 2005 - OGM Total: 6
DTEC	(Orgânicos) - Lei nº 10.831, de 23 de dezembro de 2003 (Vigiagro) - Lei nº 12.715, de 17 de setembro de 2012 Total: 2
	Total: 23

Tabela 4. Resumo da avaliação das leis e decretos-leis frente aos dispositivos do PL.

Medidas cautelares	
sem medidas cautelares	66,7%
medidas cautelares distintas	33,3%
Penalidades	
sem penalidades	19,0%
penalidades distintas	81,0%

Infrações	
sem descrição das infrações	90,0%
com descrição de infrações	10,0%
Graduação das infrações	
sem graduação	100,0%
graduações distintas	0,0%
mesmas graduações	0,0%
Agravantes e atenuantes	
sem agravantes e atenuantes	95,0%
atenuantes e agravantes definidos	5,0%
Rito processual sancionatório	
sem rito processual	89,5%
com rito processual	10,5%

IV.2 Existem outros atos normativos vigentes no Brasil ou em acordos dos quais o país é signatário que são aplicáveis ao problema ou situação? (Se sim, indicar as principais normas vigentes: leis, decretos, resoluções, portarias, etc.).

- 1 Não.
- 2 Sim. Especificar:

IV.3 Existem atos normativos já existentes passíveis de serem afetados aplicáveis ao problema regulatório?

- 1 Não.
- 2 Sim. Relacionar e justificar:

Considerando que a publicação da lei vai requerer inclusão de medidas atenuantes e agravantes e de medidas cautelares, graduação das multas, atualização do rito processual e das penalidades e conseqüentemente realizar a correlação das penalidades com as infrações, entendemos que todos os decretos aqui listados serão afetados.

V - DEFINIÇÃO DOS OBJETIVOS QUE SE PRETENDE ALCANÇAR

V.1 Quais são os objetivos pretendidos e os benefícios esperados com a intervenção?

Objetivo fundamental

- Elevar a eficiência e promover a harmonização das ações da defesa agropecuária

Objetivos meios

- Ampliar medidas sancionatórias, incluindo ações e atores que podem afetar a defesa agropecuária e não estão previstos na legislação

- Possibilitar a equidade e coerência no estabelecimento de penalidades
- Harmonizar os procedimentos sancionatórios e cautelares da SDA
- Facilitar a compreensão das normas pelo MAPA e pelo Setor regulado
- Estimular o cumprimento da legislação

VI - EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL

VI.1 O problema ou situação já foi regulamentado em outros países? (Se sim, especificar as autoridades e o modo como regulamentaram o assunto em seus países).

1 () Não.

2 (X) Sim. Especificar:

As ações de fiscalização e ritos sancionatórios obviamente foram regulamentados em outros países, mas nosso entendimento é que, no presente caso, trata-se de uma questão de compatibilizar os atos normativos já existentes às alterações introduzidas pela nova lei e que, portanto, não se aplica, para os objetivos propostos, fazer a avaliação da regulamentação internacional.

VII -DESCRIÇÃO DAS POSSÍVEIS ALTERNATIVAS DE AÇÃO

VII.1 Quais são as alternativas identificadas, além da regulamentação e da inação, para enfrentar o problema e alcançar os objetivos definidos? (Aponte todas as medidas alternativas identificadas)

Alternativa 1

Inação

Alternativa 2

Harmonização do rito processual, medidas cautelares, agravantes e atenuantes em decreto único (para esta harmonização os 23 decretos deverão sofrer alterações para permitir a criação deste decreto único) e revisão dos 23 decretos para adequação à futura lei no que se refere a graduação da natureza da infração e penalidades (neste caso será necessário descrever as infrações para que seja possível graduá-las e correlacionar as infrações às penalidades).

Alternativa 3

Revisar 23 decretos específicos isoladamente para adequação à futura lei.

Alternativa 4

Unificar os 23 decretos específicos em um único decreto (todo o conteúdo dos decretos).

VII.2 Quais são os principais impactos (econômicos, sociais, ambientais) esperados (positivos e negativos, desejáveis e indesejáveis, diretos e indiretos) de cada alternativa identificada, incluída a regulamentação e a inação, sobre cada ator ou grupo afetado? (Descarte alternativas inviáveis, ineficazes ou de difícil implementação)

Os impactos identificados pelo grupo de trabalhos estão demonstrados na matriz de impacto anexada.

VII.3 Existem estimativas sobre os custos da implementação das alternativas, incluindo a sua distribuição entre os diversos atores ou grupos afetados? (Se sim, anexar os dados e documentos pertinentes)

1 (X) Não.

2 () Sim. Anexar dados e/ou documentos:

VII.4 Compare as alternativas viáveis encontradas, pelo menos em termos de efetividade e eficiência, e aponte a alternativa recomendada.

Alternativa 1

Esta alternativa significa a manutenção da situação atual, com todas as consequências já listadas no item II.1 como judicialização, demora na instrução dos processos administrativos de apuração de infração, dificuldade de interpretação da legislação, informalidade etc. e no nosso entendimento o problema não se resolve sem a atuação do Estado.

Além desses aspectos, a iminente publicação de lei originária do Projeto de Lei nº 1.293/2021 vai alterar o regramento do rito processual da SDA, exigindo, por exemplo, que os decretos estabeleçam procedimentos para terceira instância e a implantação do comitê correspondente, imputação de penalidades de acordo com situações atenuantes e agravantes e a graduação das infrações em leve, moderada, grave e gravíssima. Entendemos que a publicação da lei sem a concomitante adequação dos decretos pode acarretar judicialização e perda do poder fiscalizatório da SDA, comprometendo os objetivos da defesa agropecuária.

Alternativa 2

Esta alternativa apresenta as vantagens e desvantagens expressas na matriz de impacto em anexo e atende aos objetivos estabelecidos pois harmoniza os procedimentos sancionatórios e cautelares da SDA, facilita a compreensão das normas pelo MAPA e pelo Setor regulado, estimula o cumprimento da legislação e possibilita a equidade e coerência no estabelecimento de penalidades. **Por todas estas questões, a Alternativa 2 é a escolha da maior parte do grupo de trabalho.**

Alternativa 3

Esta alternativa apresenta as vantagens e desvantagens expressas na matriz de impacto em anexo, no entanto, não atende aos objetivos estabelecidos pois não promove a harmonização dos procedimentos sancionatórios e cautelares da SDA.

Alternativa 4

Esta alternativa apresenta as vantagens e desvantagens expressas na matriz de impacto em anexo. O principal problema desta alternativa é o tempo que será necessário para harmonizar e consolidar todos os decretos vinculados à defesa agropecuária e o risco de não conseguir atingir os objetivos estabelecidos em tempo hábil.

VIII - ESTRATÉGIA DE IMPLEMENTAÇÃO, MONITORAMENTO E FISCALIZAÇÃO

VIII.1 Quais são as medidas previstas na alternativa recomendada para o enfrentamento do problema regulatório e o alcance dos objetivos pretendidos? (Escreva os objetivos em forma de tópicos):

- Elaboração de decreto único para harmonizar rito processual, medidas cautelares, agravantes e atenuantes para toda a SDA
- Revisão dos 23 decretos para adequação à futura lei no que se refere a graduação da natureza da infração e penalidades.

VIII.2 Quais são os recursos necessários para a implementação da alternativa recomendada? (Marque todas as opções aplicáveis)

- Infraestrutura já disponível na unidade administrativa
- Despesas ou transferências de recursos financeiros dos PIs da unidade administrativa
- Novos equipamentos, desenvolvimento ou adaptação de sistemas de informação da SDA/MAPA
- Contratação, capacitação ou treinamento de pessoas da unidade administrativa
- Novos equipamentos, desenvolvimento ou adaptação de sistemas de informação das Unidades Organizacionais das SFAs das Unidades da Federação
- Capacitação ou treinamento de pessoas dos órgãos de execução das atividades de fiscalização dos Estados
- Outros. Especificar e quantificar:

VIII.3 Quais seriam as principais dificuldades relativas à implementação da alternativa recomendada? (Administrativas, financeiras, entre outras)

- Urgência
Como o Projeto de Lei nº 1.293/2021 apresenta vigência imediata para os artigos relacionados a esta AIR, entendemos que a SDA deve iniciar assim que for possível os trabalhos para elaboração e revisão dos decretos e
- Adequação dos sistemas informatizados da SDA
- Capacitação interna e externa

VIII.4 Os benefícios esperados superam os custos de implementação da proposta? (Indicar brevemente as razões)

- 1 Não. Por quê?

2 () Sim. Por quê?

Não foram realizados estudos de monetização de custos e benefícios

VIII.5 A implantação da proposta depende da atuação de diferentes unidades administrativas do MAPA ou de outros órgãos ou instituições de governo? (Se sim, indicar os atores envolvidos e suas respectivas atribuições)

- 1 (X) Não.
- 2 () Sim. Relacionar: